



**RENOVAR Y ACTUALIZAR
EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO
ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN**

MANEL DE FORN

PEU **RENOVAR Y ACTUALIZAR
EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO
ELEMENTOS PARA LA REFLEXIÓN**

MANEL DE FORN



ÍNDICE

PEU1

CENTRO IBEROAMERICANO
DE DESARROLLO ESTRATÉGICO URBANO
CIDEU

MAYO, 2006

CAP1

VEINTE AÑOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL, DE LA NOVEDAD A LA EXIGENCIA

7

VISIÓN PARTICIPADA O ACCIÓN PARTICIPADA

10

PLANIFICAR O DESCRIBIR (Y ADEMÁS SUMAR TODO TIPO DE PROPUESTAS Y PROYECTOS)

15

PLANIFICACIÓN O GESTIÓN ESTRATÉGICA

25

EL IMPACTO DE LOS PLANES

31

LAS METODOLOGÍAS I DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO O DESCRIPCIÓN ENCICLOPÉDICA

35

LAS METODOLOGÍAS II VALORAR LOS ESCENARIOS Y LAS NUEVAS TENDENCIAS URBANAS

46

LAS METODOLOGÍAS III VISIÓN, PROYECTOS Y ESTRATEGIAS

63

CAP2

PLAN ES PROYECTO, MEDIR LOS RESULTADOS

67

CAP3

EL VALOR AÑADIDO DE LA RED (ACTUALIDAD DEL CIDEU)

70

PRESENTACIÓN

El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) es una red de ciudades iberoamericanas vinculadas por la planificación estratégica urbana, que agrupa en la actualidad más de 70 ciudades de dieciocho países y que se constituyó en Barcelona en diciembre de 1993, teniendo como objetivo desarrollar y promover una red destinada a compartir y divulgar los beneficios derivados de disponer de una visión estratégica urbana.

Factores de éxito de la planificación estratégica como la continuidad en el tiempo de líneas y proyectos estratégicos, y una mayor participación de los agentes sociales y económicos, llevan a CIDEU a considerar fundamental la promoción de la reflexión y el intercambio del conocimiento generado por su red de ciudades y expertos.

Es en este contexto que CIDEU presenta la colección “Planificación Estratégica”, en la que recogerá desde diversos ámbitos sectoriales la evolución, los desafíos y los nuevos planteamientos de la planificación estratégica urbana de este milenio.

Esta primera publicación propone una interesante reflexión sobre el camino que debe recorrer la planificación estratégica para fortalecer las ciudades y convertirse en un verdadero motor de progreso y desarrollo dentro de un mundo globalizado.

Es muy grato para mí como presidente de CIDEU ponerla a su disposición.

Honorio Galvis

Presidente de CIDEU

Alcalde de Bucaramanga - Colombia

PRÓLOGO

Con la publicación de la monografía “RENOVAR Y ACTUALIZAR EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO” iniciamos la colección “Planificación Estratégica” de CIDEU con el objetivo de promover una reflexión en torno a las estrategias urbanas y facilitar su circulación. Nos proponemos reflexionar sobre los nuevos paradigmas de la planificación estratégica urbana, profundizar en los diversos elementos que conforman la planificación concurrente y avanzar en el análisis de la calidad y validación estratégica que resulta de la existencia del plan.

La evolución del entorno económico, político y social, la evolución metropolitana, la necesidad de lograr la concurrencia sectorial y territorial, así como las nuevas demandas que requieren lograr una ciudad inclusiva, con cohesión social y calidad de vida, generan un gran impacto y complejidad en el territorio, lo que comporta que las herramientas y reflexiones tradicionales se actualicen para dar respuestas adecuadas a los cambios que se producen.

Es en este escenario, que CIDEU propone abordar desde la reflexión aportada por diversos expertos y expertas, los nuevos retos que enfrenta la planificación estratégica urbana y revisar en profundidad las metodologías y la visión estratégica que proponemos para, contribuir decididamente a posicionar estratégicamente las ciudades de nuestra red y lograr renovar de manera compartida, la visión estratégica de las ciudades.

Esperamos que este instrumento que ponemos a disposición de todos los miembros de la red, contribuya positivamente a la reflexión y al debate.

Maravillas Rojo Torrecilla

Secretaría General de CIDEU

Concejala del Ayuntamiento de Barcelona

CAP1

VEINTE AÑOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL, DE LA NOVEDAD A LA EXIGENCIA

El concepto de planificación estratégica territorial se ha incorporado de manera definitiva en el imaginario de los gestores públicos, tanto cuando se aplica sosteniendo una visión integral del territorio, como cuando se hace con determinados enfoques temáticos desde una vertiente medio ambiental, de la llamada agenda 21, para aprovechar las oportunidades turísticas, impulsar el desarrollo económico y la innovación, generalizar la producción y utilización de los bienes culturales, desarrollar estrategias para asegurar los estándares mínimos de calidad de vida, combatir la marginalidad, etc.

Cuando se detecta una crisis, se propone automáticamente la realización de un plan estratégico y en algunos procesos de financiación por parte de los organismos públicos la previa presentación del plan es condición necesaria. Por tanto, podemos afirmar que la planificación estratégica ha alcanzado la mayoría de edad y deviene un instrumento y una metodología de trabajo imprescindible para las Administraciones Territoriales modernas.

En este marco, CIDEU ha desarrollado una importante actividad durante los últimos 12 años. Además de extender y profundizar las metodologías y estructuras organizativas adecuadas para hacer la planificación estratégica urbana, ha creado una red de más de 60 ciudades que colaboran, intercambian experiencias y mejoran, en un proceso de cooperación mutua y descentralizada.

El hecho de que CIDEU mantenga un elevado nivel de actividad, siga siendo un importante activo para sus miembros, y sirva de polo de atracción para que nuevas ciudades se incorporen al proceso estratégico, es

muestra de su capacidad de adaptación a las necesidades de los miembros y, a las nuevas demandas surgidas de los cambios globales.

Pero en estos últimos años la evolución del entorno económico, político y social, y de la visión de la gestión territorial y su impacto ha sido muy rápida. Las herramientas y las reflexiones tradicionales están quedando obsoletas frente a cambios que se producen a gran velocidad. Se hace necesaria, por tanto, una revisión en profundidad de las tareas y metodologías y visión estratégica de CIDEU para garantizar el seguir siendo un elemento de valor en el desarrollo urbano y en la cooperación de ciudades Iberoamericanas.

Las preguntas iniciales que sugiere esta revisión, dando por sentado el valor y la continuidad de CIDEU se centran en conocer cuál es el impacto real de la Planificación Estratégica, cómo evolucionan los conceptos y metodologías y cómo se adaptan los diferentes procesos a los posteriores y profundos cambios en el interior y en el entorno económico y social de los territorios. Dicho de otro modo, hay que saber en cada caso, cuanta riqueza y creatividad se encierra detrás de la planificación estratégica, o si por el contrario, el plan se aguanta en el andamio de la burocratización.

La respuesta debe ser ambigua y a la medida a cada situación particular. Incluso es muy posible que en una misma ciudad, y al amparo del mismo ente planificador, coexistan procesos impulsados desde el Plan con gran vitalidad con otros burocratizados en el tiempo.

Para renovar la apuesta por la planificación estratégica territorial que todos deseamos, hay que desarrollar previamente tres ejes de reflexión:

- el análisis del impacto real de la PEU en estos años de vigencia;
- la actualización de las metodologías según las experiencias y cambios surgidos en los territorios y las políticas urbanas y, por último,
- la incorporación real de la planificación a los procesos de decisión y a la definición, impulso y evaluación de los proyectos estratégicos.

VISIÓN PARTICIPADA O ACCIÓN PARTICIPADA

La planificación estratégica tiene un largo periodo de maduración y parte de la cooperación entre todos los sectores, especialmente público y privado pero también entre las Instituciones y Administraciones del mismo o distinto signo político. Parte de la base que para alcanzar una mejoría de la calidad de vida de las personas de un territorio es menester que se den en algunas cuestiones estratégicas una coincidencia de voluntades por encima de los enfrentamientos diarios.

Esta especificidad define el éxito de la planificación estratégica, y comporta una determinada agenda que debe ser compatible con la rapidez en que hay que poner en marcha los proyectos estratégicos. Estos son los que en verdad tienen capacidad transformadora de la realidad, por lo que deben iniciarse lo más rápidamente posible, dado que la ejecución de los mismos, su impacto y visualización también es de ciclo largo y, además exigen, en general, acuerdo concretos entre los agentes públicos implicados y entre éstos y los privados.

Dado que durante el periodo de construcción y maduración de la visión, se continúan tomando decisiones y desarrollando proyectos que pueden no ser totalmente coherentes con el objetivo final buscado para el territorio es importante la implicación de los responsables de la acción diaria de cada una de las instituciones en el proceso de elaboración y en las discusiones en que se empiezan a definir criterios y modelos que deberán ser comunes a todos.

La realidad no favorece esta combinación de todas las voluntades que participan en la planificación y la actuación. Los ciclos políticos cortos, que provocan constantes enfrentamientos electorales y, en muchos países, la imposibilidad legal de reelección de los cargos locales, pueden

conducir a situaciones de difícil resolución por la urgencia con que se ha de actuar y han de ser visibles los resultados de lo hecho.

Claros ejemplos de esta situación son:

- Para evitar confrontaciones entre la vida diaria y el proceso estratégico, se genera un esquema de visión participada a largo plazo en la que se definen, en función de los objetivos, proyectos que también deben iniciarse a largo plazo. Ello plantea dificultades porque nadie puede saber qué proyectos serán necesarios dentro de cinco o más años. Lo que podemos saber es cuáles son necesarios hoy para tener el efecto que deseamos dentro de un lustro;
- Es un grave problema estratégico concentrar los esfuerzos en proyectos de ciclo corto y con visibilidad inmediata, dejando en un segundo plano los proyectos estructurantes de mayor complejidad para esquivar dificultades a corto plazo, o bien porque se prevea que los resultados, que se esperan positivos, se obtendrán después de la siguiente contienda electoral;
- En la medida que se toma conciencia de la importancia de los procesos participativos y se generaliza a la mayor parte de las áreas de actuación de la Administración local, presupuestos, tránsito, sanidad, educación, medio ambiente, urbanismo, gestión social, y agenda 21.... la falta de articulación de todos los foros puede llevar a una toma de decisiones diarias con efecto a corto plazo que no sean coherentes con los temas y discusiones que se plantean en la elaboración de la visión estratégica compartida. Ésta tiene que tener en cuenta los impactos cruzados de todos los sectores y modular el equilibrio integral. En general, el óptimo global es un equilibrio y no la suma de óptimos de todos los sectores..

Este conjunto de dificultades se produce cuando la administración tiene voluntad de acción y cuando los agentes sociales y económicos se implican en el territorio, es decir, cuando se hacen cosas. Pero conviene recordar que en algunas ocasiones la planificación se hace sin la suficiente implicación de los actores y dirigentes públicos, que en paralelo desarrollan sus propios procesos de definición estratégica. En este caso los problemas son más agudos

Al mismo tiempo, la apertura y transparencia que comporta la introducción de determinados elementos de participación ciudadana implica una evidente dificultad de alcanzar puntos de encuentro entre sectores sociales muy diferenciados entre sí, no ya entre los objetivos sino entre los propios objetos de debate. Se trata de un ejercicio en el que su propio desarrollo va creando las condiciones para el encuentro: cada sector tiene una visión muy clara de lo suyo y mucho menos de la integralidad del territorio. El proceso permite a todos que vayan alcanzando una visión común. Se alcanzarán acuerdos con el tiempo y muchas veces sobre objetivos dejando en un segundo plano los objetos concretos del debate o sea los proyectos.

Dado que el desarrollo de grandes proyectos precisa de la combinación de las iniciativas pública y privada y tiene componentes financieras y de riesgo, los pactos para desarrollarlos acostumbra a ser mucho más privados, tanto por razones de oportunidad como de preservación de intereses. Se hace a veces difícil que se visualice de manera clara la coincidencia del resultado obtenido con los objetivos de fondo (o de forma, que a veces son muy importantes) de las previsiones definidas en la participación amplia.

Estas nuevas formas de gestión territorial obedecen a los grandes cambios socio-políticos que se han producido en estos años. Ha habido un gran proceso de transformación de las relaciones de poder y económicas en el territorio. Especialmente en las ciudades americanas pero llegando ya a Europa, se está sustrayendo del poder público grandes espacios urbanos que pasan a ser condominios de ricos en un extremo o espacios de la marginación, la barraca y la favela en el otro.

En muchas ciudades americanas esta situación afecta profundamente a la práctica de la planificación y el urbanismo ya que la ocupación del territorio en términos administrativos y la ocupación real del mismo son vectores muy distintos. Desde la seguridad hasta la limpieza o la recogida de basuras obedecen a lógicas distintas creándose ámbitos públicos y ámbitos privados de gestión urbana

En la práctica, si a este fenómeno le añadimos las nuevas tendencias hacia la sociedad en red, el gran cambio socio-político es que estamos pasando de un poder concentrado, y en el caso de las ciudades centrado en su Administración, a un poder distribuido entre los diversos niveles del sector público y del sector privado (desde la riqueza o desde la marginalidad como se ha dicho).

Además, los procesos de vida cotidiana se establecen en redes territoriales de ciudades reales que no siempre coinciden con la realidad administrativa, con lo que el concepto de Administración territorial se hace más difuso.

La consecuencia evidente del paso del poder concentrado al poder distribuido es que este fenómeno se traduce en la distribución del control sobre las finanzas. El sector público, al perder centralidad, deja de controlar las finanzas y, por tanto, de poder poner siempre por delante sus objetivos, necesitando pactar y atraer otras voluntades. Esto hace que la gestión pública pase de tener como norte la transformación y la gestión del conflicto a buscar el consenso y el equilibrio.

Los nuevos retos para la Administración Local en este escenario de cambio son importantes. En la medida que los proyectos precisan de consenso financiero y, en algunos casos, han de ser fuente de financiación de la propia administración, se ha de reforzar el consenso global técnico, político y social sobre el modelo de territorio para que la confluencia de intereses sea coherente con esta visión difundida y aprobada a todos los niveles.

Esta situación se ve reforzada por la cada vez más fuerte separación entre sector productivo y sector financiero en el sector privado, por lo que los pactos locales que afectan al urbanismo, la construcción o a la implantación y mantenimiento de actividades económicas, son condicionados a posteriori por los intereses de un sector financiero poco implicado en el territorio.

El problema del nuevo entorno socio-político se centra en la necesidad de encontrar nuevas formas de gestionar esta realidad compleja que afecta a la democracia local y que obliga a tener en cuenta los mecanismos reales de decisión y financiación a la hora de estructurar la participación.

El peligro de que el plan estratégico se oriente, en nombre del consenso, hacia una participación general sin compromisos es evidente, ya que es la solución más fácil en un momento en que cada día más se refuerza la voluntad de ampliar la participación (probablemente una subconsciente forma de compensar la pérdida de centralidad). Pero cuando no hay compromisos la ruptura entre deseos y la dura realidad será a medio plazo más evidente.

LAS NUEVAS FORMAS DE GESTIÓN ESTÁN ENFOCADAS A PASAR DE LA PLANIFICACIÓN COMPARTIDA A LA ACCIÓN COMPARTIDA

Organizar la acción compartida parte de un esquema que integra conceptos como:

- Proyecto global.
- Proyectos estructurantes (pactados con todos los actores).
- Instrumentos de gestión.
- Establecimiento de los sistemas de control social y medidas de acompañamiento.

Ello exige un proceso técnico y de compromiso que no es fácil de conseguir, como veremos más adelante. También exige la introducción de la gestión estratégica en los diversos niveles del sector público. Finalmente, ante la aparición de la geometría variable que define el ámbito territorial real de cada servicio o sector, la administración ha de saber coordinar a los responsables afectados aunque las divisiones administrativas (territoriales y de competencias) no coincidan con las necesidades reales.

PLANIFICAR O DESCRIBIR (Y ADEMÁS SUMAR TODO TIPO DE PROPUESTAS Y PROYECTOS)

Habiendo visto que para responder a los rápidos cambios del entorno se ha de evolucionar desde la visión participada hacia la acción participada, el segundo elemento que sirve para identificar el objeto real del debate sobre estrategias es el propio concepto de estrategia y, sobre todo, de estrategia participativa. Es decir sobre como interactúan estrategia y participación y la necesidad de modular ambos conceptos para hacerlos compatibles con las exigencias de cada territorio.

Finalmente veremos el proceso estratégico como un proceso de liderazgo y de construcción del futuro y la necesidad de que para responder a las exigencias actuales se elaboren planes estratégicos no tan integrales sino sectoriales pero siempre ligados al territorio.

En estricta teoría, un plan estratégico territorial está dirigido a crear las condiciones de cambio y, por tanto, a actuar y a hacerlo lo más rápido posible, orientando los escasos recursos (tanto públicos como privados) que no tienen una asignación previa para cubrir necesidades parentorias y competencias obligatorias hacia unos cuantos proyectos motores de la transformación que conducirá a la situación deseada.

Estrategia urbana es un concepto unido indisolublemente a la participación de agentes sociales y económicos (¿y políticos?). En la medida que se trata de un plan para la acción, se entiende que quienes participan en el Plan Estratégico ya tienen una visión general y suficientemente profunda de la situación. Por ello, no precisan tanto formalizar esa visión global como profundizar en aquellos temas que, de manera inductiva, piensan que son claves para modificar el rumbo de la

evolución del territorio. La mayor parte de temas vienen condicionados por la existencia de proyectos de envergadura que ya están en marcha o figuran en el imaginario de los dirigentes.

El paso que sigue al diagnóstico inductivo es la elaboración de la visión o modelo de futuro. Ello se obtiene a través de un proceso de definición de escenarios y de determinación y valoración de los atributos y variables asociados a los mismos. La concreción de estos atributos permite la fijación de los objetivos y los indicadores que darán la medida de la transformación del territorio. Finalmente el plan acompaña los proyectos motores con una selección de los restantes proyectos a modo de “cluster” integrado y dirigido a resolver un tema y del intento de reorientar los proyectos que ya figuran en el mapa de las previsiones para que sean coherentes con la visión definida.

Al final del proceso, debemos empujar un número corto pero suficiente de proyectos (para que sean controlables) y un buen observatorio sobre el territorio (para poder manejar la evolución y los cambios internos y del entorno).

Este modelo ideal y teórico de Plan Estratégico suele modificarse a medida que se amplía el ámbito de participación. En el límite de fijarse como principal objetivo la participación, cuando se pretende que sea lo más amplia posible, se subvierte el método dando gran importancia a un diagnóstico lo más detallado posible porque se trata de describir el territorio de manera que sea comprensible a un mayor número de personas. El paso siguiente es eliminar temas importantes como la elaboración de los atributos relacionados con cada escenario así como de los indicadores que hemos considerado previos a la concreción del modelo o visión. Éste se convierte en un elemento mucho más cualitativo y explicativo que en el planteamiento teórico en el que era una pauta para modular la acción.

Muchas veces se termina fijando objetivos en abstracto, para luego intentar buscar proyectos coherentes con los objetivos, basándose en preguntar a los participantes acerca de sus ideas y conocimientos. La búsqueda prioritaria de la participación puede inducir algún efecto perverso en relación con lo que busca el Plan Estratégico.

En este caso, los proyectos clave iniciados o que están en el imaginario de las actuaciones previstas se mezclan y confunden (en el caso no siempre cierto de que sean aportados al proceso por los responsables) con los que entregan los participantes en el proceso. La mayor parte de ellos, sin responsabilidades de gestión o decisión pero en teórica igualdad de condiciones, proponen temas concretos y específicos a partir de la visión parcial y muy subjetiva de las situaciones.

Hay que conseguir que el sistema de trabajo y el objetivo esperado, se adapten a las prioridades fijadas. En muchos casos se considera clave que la participación sea lo más amplia posible. Un resultado genérico, que estudia con detalle unos temas y analiza superficialmente otros, con muchos proyectos poco jerarquizados y tratados en igualdad, no parece un problema si se ha participado activamente y quienes lo han hecho se sienten confortados. Pero el resultado sólo es discurso, y presentación de deseos y voluntades genéricas.

Abrir un debate sobre la participación no es fácil cuando se ha convertido en un instrumento necesario para luchar contra las formas caciquiles de la política. Los procesos participativos han adquirido gran importancia y desde el presupuesto participativo hasta las mesas sectoriales de participación hay un conjunto de instrumentos que demuestran su eficacia en la obtención de consensos sobre ciertos temas y en el compromiso de los vecinos para llevarlos adelante en la parte que les corresponde y especialmente para aprender colectivamente a fijar prioridades y a asumir las consecuencias de las decisiones.

La mayor parte de las experiencias exitosas requieren de instrumentos que permiten que la participación se oriente a obtener resultados concretos. Para ello hay que clarificar el objeto de la participación y evitar situaciones en las que en cada sesión se discute sobre todo. Participar en la elaboración del presupuesto, por ejemplo, puede implicar la participación en la discusión de una parte del presupuesto, no de todo, dejando para la Administración la política de ciudad que corresponde a la visión integral y discutiendo la inversión y los gastos “barriales”.

En otras ocasiones, el Plan Estratégico es el único instrumento participativo efectivo, con credibilidad en un territorio, y por eso, las expectativas sobre el alcance de la participación y los temas a tratar superan con

creces las perspectivas de un debate orientado a la transformación de las condiciones del territorio. De ahí la importancia de los reglamentos de participación y de tener una visión clara de los foros participativos y como se relacionan entre ellos para obtener el máximo resultado y evitar disfunciones

En la otra cara de la moneda, una concepción más dirigida a resultados (definir los proyectos clave, buscar financiación y actuar como lobby colectivo frente a otras instancias) requiere una estructura en la que la participación sea parcial y, en algunos casos, observada como elitista. Se premia la participación de expertos en el diagnóstico y de políticos y responsables empresariales en la selección de proyectos, dejando la participación general para las etapas más genéricas y sin compromiso final.

La situación en este otro extremo no es fácil: el premio de ceñir la participación hacia los sectores sociales más integrados, intelectual o económicamente, se traduce en ventajas comparativas para estos sectores que poseerán de una u otra manera información privilegiada, creando distintos niveles de democracia urbana.

De ahí que sea imprescindible el liderazgo público consistente en cualquier proceso orientado a resultados. La implicación del sector público debe estar no sólo para garantizar el “bien común”, sino también para asegurar la transparencia informativa sobre las decisiones y las oportunidades que ofrecen.

En todo caso, desde nuestra perspectiva, estrategia significa proyectos y resultados y no debe mezclarse de manera confusa con participación. Aportar visiones generales compartidas sin decir cómo y en qué condiciones (y con qué costos y elección de alternativas) se van a alcanzar o dejando que cada uno se dé por satisfecho porque su proyecto particular haya sido bendecido, no parece que sea algo más que un ejercicio en el que se ha dado un foro más a los que hablan siempre y, sea cual sea el contexto, dicen y proponen lo mismo.

Con todo lo dicho hay un factor clave en los planes estratégicos que obliga a ser coherentes a la hora de establecer los sistemas de participación, difusión y comunicación en sus distintas etapas. Se trata del plan como elemento educativo, de construcción de idea y conciencia de ciudad. En la práctica de construcción de ciudadanía especialmente entre los agentes y personas con más capacidad de influencia y difusión de ideas.

Desde la Administración y las organizaciones políticas se tiene la impresión errónea de que los temas del territorio son temas de interés general y conocimiento común y que, por tanto, se puede discutir de políticas partiendo de que todos los interlocutores tendrán la suficiente visión de conjunto y de interrelación de los elementos para opinar con conocimiento. Ello, en la práctica, no es cierto.

Cada empresario conoce en profundidad su sector económico y, en el mejor de los casos, tiene visión general sobre la economía territorial. Cada gestor sectorial se encuentra en la misma situación. Solamente los gestores del territorio están obligados a examinarlo como el sistema complejo que es y verlo en su conjunto para poder desarrollar cada elemento por separado teniendo en cuenta las interrelaciones técnicas, políticas, sociales y económicas.

Por tanto, para tener resultados concretos tanto desde el punto de vista de opiniones como de soluciones, es muy importante que los que participan en el proceso reciban información suficiente y entiendan de elementos claves del desarrollo territorial. Es decir, cada sesión del plan es biunívoca: se da información para recibir información con más valor añadido, aunque éste sea sólo una posición subjetiva fundamentada.

En el equilibrio entre participación y resultados se acostumbran a cometer errores técnicos que se traducen en sustituir la visión estratégica esperada por la “opinión pública”. Un ejemplo típico se produce en la realización de encuestas, sobre todo las que conllevan preguntas técnicas, y que se envían a todos los participantes o a todos los ciudadanos. Probablemente sólo un pequeño porcentaje conocerá a fondo la temática de cada pregunta técnica y este porcentaje no coincide con los conocedores de la siguiente pregunta y así sucesivamente.

El resultado es que para cada respuesta nos encontramos con un 90% de lugares comunes o informaciones deducidas de los medios de comunicación. Este alto porcentaje enmascara las respuestas más concretas y el conjunto de la encuesta se sitúa no en la perspectiva estratégica sino en una media amorfa. Al mismo nivel de lectura debe situarse la estrecha correlación entre las respuestas que priorizan temas y problemas y los últimos acontecimientos con reflejo en prensa.

En síntesis, a la hora de fijar prioridades y metodologías asociadas entre participación y resultados, conviene recordar que el objetivo es construir una estrategia participativa, no hacer participación para un debate ciudadano. Esto último ya tiene sus cauces (o debería tenerlos) y convertir el proceso estratégico en un mero debate provoca el rechazo a medio plazo entre los agentes económicos y sociales del territorio que no solo tienen objetivos y necesidades diferentes sino que incluso utilizan lenguajes y ritmos diferentes.

A diferencia de otros sistemas y planificaciones, la estrategia se construye en gran parte cuando se describe. No se trata de un plan urbanístico que primero dibuja el territorio, describe lo que se va a hacer en el mismo y luego se aplica. Por un lado el futuro no existe, no es más que el resultado de nuestras acciones del presente. Tener visión de futuro quiere decir cómo vamos a construirlo describiendo el resultado del impacto de lo que haremos.

Por otra parte, proponer proyectos y soluciones implica forzosamente acuerdos y desarrollos de los mismos para que sean viables y optar y tomar decisiones. El plan resultante se adapta a este esfuerzo central y completa la visión con las modificaciones que permitan alcanzar los objetivos de calidad de vida, desarrollo económico y cohesión social buscados. Al mismo tiempo, busca los proyectos complementarios que permiten completar los retoques de la visión.

En la dialéctica construcción / descripción, potenciar la primera depende fundamentalmente de la capacidad y poder real de quien convoca a trabajar en el Plan. Depende de la capacidad de decisión política y administrativa (y del poder sobre las decisiones diarias en este campo), depende de su capacidad financiera, de su capacidad sancionadora y de las monedas de cambio que posea y que permitan interesar a los principales agentes sociales y económicos.

Evidentemente también depende de otros dos factores: la sensación o no de crisis que obliga a agrupar fuerzas por encima del conflicto cotidiano y las oportunidades o riesgos del territorio. En cualquier caso, si el o los compromisos que se adquieren en los órganos del plan no son "la última palabra" sino que dependen de lo que decidan los que están por encima de los participantes, el proceso es más un proceso académico que de construcción del futuro.

Se trata de un constante proceso de ajuste de objetivos a las capacidades reales de acción o decisión de los participantes en los distintos niveles. Convocar expertos para un debate de diagnóstico exige liderazgo intelectual de los convocantes, pero convocar a sindicatos y empresarios para un pacto de desarrollo industrial relacionado con el Plan Estratégico exige la autoridad y el poder suficiente para garantizar la aplicación de las medidas resultantes. Ello tanto se refiere a quienes convocan como a quienes participan, tal como hemos comentado en el punto anterior. En cualquier caso, asegurar la capacidad de decisión de quienes participan exige medir mucho los tiempos para evitar rápidas deserciones.

El manejo de estas variables es el que nos lleva a un resultado final que debería estar entre el consenso resultante del "no debate" más una suma indiscriminada de propuestas y el consenso resultante de la gestión del conflicto. Todo debate aparcado por la falta de poder o ambición vuelve en el momento de la implantación con más virulencia y con gran capacidad esterilizadora de iniciativas. Al mismo tiempo, la gestión del conflicto obliga a sumar proyectos que compensan o equilibran las posiciones de los participantes. La cuestión es que, más que una lista indiscriminada, debe aceptarse aquello que puede formar parte de un "cluster" de proyectos o acción estratégica integral tendente a resolver un tema determinado.

En líneas generales, existen demasiados planes estratégicos descriptivos y con un bloque de acciones que es el resultado de la suma indiscriminada de proyectos y cuya vida real acaba cuando se ha terminado de escribir. Es decir, en lugar de construirse a medida que se describe, lo que habien es simplemente describirse y no dejan huella real en la evolución del territorio, que sigue por otros caminos que responden a lógicas externas al Plan y más efectivas.

Las dos ideas desarrolladas hasta ahora en este apartado son, por una parte, que el futuro no existe y de lo que se trata no es de describirlo sino de construirlo y, por otra parte, que el liderazgo consiste en ser capaz de dar visión estratégica al conjunto de ambigüedades y actividades parciales del territorio. Hay que añadir un tercer elemento: el ciclo de vida de los productos y procesos y, por consiguiente, el ciclo de vida de las ciudades se ha acortado en gran manera, de forma que los cambios se suceden a gran velocidad. Ello dificulta la planificación a medio plazo, incluida la estratégica, y en la práctica impide la planificación sectorial detallada tradicional.

Por esta razón, cada vez más, en lo que se refiere a la relación entre sector y territorio se está imponiendo la planificación estratégica participativa sectorial donde, precisamente por ser sectorial, los factores de liderazgo y participación están mucho más acotados, de la misma manera que no hay una separación tan grande entre expertos y “decisores”.

Se ha enfatizado en la relación sector y territorio por ser el factor diferencial fundamental. Un plan estratégico sectorial, sin componentes territoriales, es un plan empresarial que afecta a los empresarios, trabajadores y clientes del sector y, por tanto, tiene mecanismos acotados que tradicionalmente se han situado en las técnicas del sector privado. Por el contrario, un plan sectorial con visión territorial afecta a toda la ciudadanía por el impacto sobre el territorio y por la colusión o cooperación con otras actividades sectoriales. De ahí que entendamos que las estrategias sectoriales constituyen una misma tipología respecto la planificación estratégica territorial.

Este conjunto de actividades debe ser visto como las distintas caras de la planificación estratégica y tratadas a su nivel, no sólo por la lógica interna indicada sino también porque trabajando de forma aislada cada estrategia sectorial termina incorporando una visión integral del territorio generalmente deformada por el origen de la estrategia.

Si inicialmente, a partir de la Carta de Allborg, las Agendas 21 constituyen en la práctica un plan estratégico que parte inicialmente de los temas ambientales y de un concepto tan amplio como la sostenibilidad, posteriormente se han incorporado otras muchas experiencias estratégicas.

Algunas provienen del propio sector o del impacto del sector sobre el territorio, como los planes de ordenación turística que están dirigidos directamente a la relación turismo – territorio y que establecen las oportunidades y límites de los productos turísticos conjuntamente con un plan de desarrollo de infraestructuras de acceso y movilidad al tiempo que se convierten los recursos en productos turísticos. Precisamente este tipo de proyectos no debe confundirse con los llamados planes estratégicos turísticos o planes de calidad turística, dirigidos fundamentalmente a la creación y difusión de productos turísticos en una zona intentando mejorar al máximo su calidad.

Otro paquete importante de planes sectoriales obedece a la creciente preocupación por la evolución hacia la Sociedad del Conocimiento: los planes dirigidos a la estrategia en relación con las redes y a la SIC

También se elaboran muchas estrategias relacionadas con la modernización del tejido económico para responder de mejor manera a los cambios del entorno: En general la visión territorial es regional y muchos están soportados por las Instituciones Europeas y los fondos multilaterales de cooperación: los planes estratégicos de innovación en todas sus variantes incluidas las redes de centros tecnológicos o los de desarrollo económico son ejemplos claros. A este nivel, la creación de “clusters” sectoriales entendemos que tiene un componente menos territorial y, por tanto, pertenece a otra familia de actividades.

Incorporar estos procesos y asegurar una visión integral constituye, pues, un objetivo que permite crear mejores condiciones para la transformación positiva del territorio, su sostenibilidad y la calidad de vida de los ciudadanos, incluyendo sus esperanzas y perspectivas.

PLANIFICACIÓN O GESTIÓN ESTRATÉGICA

En el apartado anterior la reflexión se ha centrado en los planes estratégicos sus distintas alternativas, concepciones y variantes, parece necesario como paso siguiente el análisis de su valor y contenido así como los factores de revisión, actualización mantenimiento de los planes estratégicos.

Si nos planteamos los planes estratégicos integrales de una región o ciudad, los siete capítulos que centran las principales áreas de interés son:

- Las personas y su calidad de vida
- El territorio
- Accesibilidad y movilidad
- Medioambiente
- Gobernabilidad
- Economía del territorio
- Principios, valores e imagen de la ciudad

Se ha de señalar que si las personas son el objeto del plan, el territorio es el sujeto en la medida que es el marco en el que se desarrolla la vida cotidiana y las actividades.

Mientras que desde la planificación territorial se está imponiendo la idea de que sin una estrategia clara que tenga en cuenta los temas anteriormente citados se hace muy difícil crear condiciones para un buen diseño, pocas veces desde la planificación estratégica se ha asumido que sin plasmación territorial y en el espacio físico la mayor parte de las propuestas son etéreas.

Precisamente es importante incrementar la conexión entre los planificadores urbanos y la planificación estratégica puesto que los primeros representan una función tradicional perfectamente definida e instalada en el “core business” de la Administración mientras que la segunda es más novedosa y no ha generado, por tanto, una tradición organizativa de peso. Sería muy peligroso un enfrentamiento entre ambos tipos de planificaciones que son complementarias y en conjunto ofrecen un potencial muy superior al de la suma de cada una de ellas por separado.

Todavía no es general la situación de algunos países latinoamericanos y también portuguesa en la que desde todos los niveles administrativos se exige la combinación de planificación estratégica y territorial especialmente para los proyectos en que se pide financiación al Estado Central o a Europa. La diferencia con relación a lo tradicional es que se exige que no sólo haya una estrategia detrás sino que, además, ésta esté compartida por la mayoría de niveles de Administración y los principales agentes sociales y económicos del territorio.

Si la estrategia es elaborada desde los técnicos del plan urbano, por más pluridisciplinarios que sean y teniendo un buen conocimiento de la realidad y las prácticas estratégicas territoriales, se ha observado que además de las necesidades y las soluciones deben tenerse en cuenta las voluntades. Podemos pensar en sistemas, infraestructuras y sus efectos estratégicos y sinérgicos con los cambios necesarios en la economía local y, por tanto, decidir aprovechar una nueva estación de ferrocarril para hacer en ella un gran centro de negocios, o podemos determinar la importancia de un área para crear un sistema logístico potente pero si nadie quiere invertir, si los agentes públicos y privados no comparten la idea a medio plazo el resultado sólo será un dibujo en el mapa y dificultades para las modificaciones de usos definidas en el plano.

Para los gestores del plan estratégico sin visión clara territorial el problema inverso es mucho más grave: cualquier lectura de diagnóstico de situación exige trabajarla sobre el mapa para poder determinar los efectos reales de la distribución de las áreas de pobreza, por ejemplo, el impacto del crecimiento del comercio en una zona en relación con la movilidad interna o la evolución de las nuevas áreas de centralidad creadas y las tendencias en el desarrollo de nuevas viviendas y edificios. Si en el diagnóstico la lectura territorializada es clave en la toma de decisiones es fundamental: la ubicación de nuevos equipamientos que pueden servir para coser intersticios o, en caso contrario para crear soluciones de continuidad en la estructura urbana, hacia donde se deben desarrollar las nuevas actividades económicas permitiendo el mix de usos del suelo y observando que posibles vacíos se pueden generar por el factor de atracción de nuevos espacios. Sin ser necesario hablar de la relación entre espacio público y ciudadanía, o de cómo el espacio hace más o menos educadora una ciudad todo lo que hemos citados son ejemplos de la necesidad de trabajar con el territorio. El único límite está en que, al ser el Plan Estratégico participativo, lo que no debe hacerse para evitar la especulación es concretar con detalle las ubicaciones propuestas actividad que corresponde directamente al departamento de Urbanismo.

Combinar Plan estratégico para la definición de las lógicas, el dimensionado de infraestructuras y sistemas y de las demandas para cada uso del suelo con el plan de ordenación urbana parece la solución. Para ello son necesarias un serie de condiciones.

En primer lugar la duración de la elaboración del Plan Estratégico, normalmente las modificaciones de los Planes de ordenación urbana tienen un ciclo muy largo tanto en el proceso de decisión como en el de elaboración de manera que se hace muy difícil encajar un proceso participativo que, bien organizado y con técnicas específicas, dura un año. Sólo en una visión combinada de entrada que permita iniciar el Plan Estratégico al mismo tiempo del inicio de los trámites de modificación del Plan de Ordenación Urbana.

En segundo lugar, la necesidad de que todos los técnicos compartan la visión estratégica y la filosofía de fondo del proyecto. Especialmente en algunos países iberoamericanos no es fácil porque el plan urbanístico se ha visto tradicionalmente como el instrumento para evitar al máximo la

especulación y la actuación salvaje del sector empresarial constructor. Por tanto la participación de agentes en temas de alcance territorial es visto como un instrumento que va a romper el dique de contención que significa el Plan. Sin entrar en detalle acerca del funcionamiento real del Plan de ordenación urbana como dique de contención conviene indicar que muchas veces es un instrumento cuya operatividad no es consistente con la realidad social y económica del momento que se aplica. Por ello participar de una visión en que intervienen fundamentalmente las dinámicas y las acciones y que para mantener el objetivo general se han de adaptar las reglamentaciones es muy importante.

Como consecuencia de ello en tercer lugar al integrar los procesos de planificación se produce una necesidad de adaptación de metodologías. Ya se ha dicho que en el análisis estratégico se ha de introducir el análisis territorial con todas sus consecuencias, pero en el plan territorial adquieren mucha más importancia los criterios y los sistemas e infraestructuras de primer nivel que el dibujo de detalle: donde se va a crecer o no, coeficientes de edificabilidad por zonas, como se produce la mezcla de usos, espacios a preservar con mayor o menor dureza, dimensionado y trazado de las infraestructuras básicas, etc. Ello permite disponer de un corpus de doctrina y un esquema general en el que ir encajando las piezas que, en general, disponen de Planes Especiales realizados mucho más cerca del momento de realizar las operaciones.

La adaptación de metodologías incluye la incorporación en el documento resultante de los indicadores que expresan el objetivo final buscado y de los mecanismos que permitan, sin necesidad de nuevas leyes, adaptar los planes a la evolución de dichos indicadores. Es decir no se trata sólo de describir sino de dejar claras las normas de cómo se va a gestionar esta descripción del territorio para adecuarla a los cambios sociales y económicos.

Esta reflexión conduce a una nueva cuestión que se sitúa en el interfaz entre la planificación y la gestión estratégica: tan importante es la dimensión de cualquier equipamiento o infraestructura como su gestión en términos de eficiencia y de aplicación de tecnologías.

Una autopista de cuatro carriles puede ayudar a reducir media hora el transporte por carretera desde el puerto hacia cualquier punto del área metropolitana de una ciudad. La inversión para realizar esta infraestructura es muy alta. Coordinar las distintas inspecciones portuarias, sanitarias, fiscales, arancelarias... y establecer turnos de 24 horas tiene un coste organizativo pero su impacto económico es muy bajo y, probablemente, permitirá reducir tres días el tiempo de espera de las mercancías y, además, reducirá el riesgo de robo mientras permanecen abiertas para inspección. Actualmente no es posible plantearse un equipamiento o infraestructura sin tener en cuenta como va a ser gestionado ya que el volumen de la inversión y sus posibilidades de retorno dependen de ello.

En un momento que existen suficientes herramientas que permiten cuantificar, o aproximarse, a variables subjetivas como “beneficio social” o “impacto económico” la experiencia estratégica obliga a definir los términos de uso y explotación de los servicios considerados de interés general para asegurar uno de los grandes objetivos de la gestión urbana y de la propia Administración: la eficacia, alcanzar el máximo de objetivos con recursos limitados.

La importancia de la gestión conduce a una nueva necesidad la de definir al mismo tiempo que los proyectos clave su órgano de gestión o asignar la misma a un organismo determinado capaz de responsabilizarse de la eficiencia de los resultados. Al mismo tiempo, este organismo debe ser capaz, en el futuro de tener visión estratégica y, a medida que puede asumir otros proyectos sea capaz de ver el conjunto de impactos cruzados de cada uno de ellos, en implicar a quienes pueden aportar efecto multiplicador en la discusión y desarrollo de los mismos.

Cuando los proyectos son complejos conviene tener en cuenta que no debe mezclarse la gestión estratégica con la gestión pura y dura de los mismos. Si el objetivo es desarrollar un evento, hacer una gran obra o crear un nuevo observatorio que relacione las demandas empresariales con la oferta laboral procedente de los sistemas de formación, este objetivo debe cumplirse de la manera más eficiente posible y no debe ponerse como justificación al incumplimiento de los planes y de los costes la necesidad de dar respuesta, al mismo tiempo, a la importancia social o estratégica de los objetivos.

La gestión estratégica, responsabilidad de quienes gestionan el territorio exige concretar todos estos objetivos cruzados en encargos claros y nítidos con resultados medibles, exige no que cada gestor tenga en cuenta todos los efectos de su parcela sino crear al mismo tiempo un conjunto de gestores cuyo trabajo conjunto proporcionará los objetivos deseados.

EL IMPACTO DE LOS PLANES

Como resumen de los capítulos anteriores se ha de decir que tienen éxito los planes cuando cumplen cinco aspectos clave:

La Visión estratégica sobre el futuro que permite la movilización de voluntades, la convergencia de intereses, y la obtención de recursos para su desarrollo y aplicación. Se trata de una visión a 7 - 10 años que debe ser construida con un amplio consenso y con la elaboración de escenarios que tengan en cuenta las técnicas prospectivas al mismo tiempo que los imaginarios y las voluntades de los futuros actores del cambio: los agentes económicos y sociales que participan.

El carácter selectivo del Plan que no debe, en nombre del consenso, convertirse en una lista larga de objetivos, proyectos y acciones que no dejen ver con claridad los objetivos deseados en la visión de futuro y que hagan inmanejable la gestión del propio plan y de la transformación de la región, la metrópolis o la ciudad.

La territorialización de las estrategias que no debe sustituir los planes de ordenación urbana pero que sin la territorialización de los proyectos y, en especial, sin la definición de un modelo territorial de metrópolis no existe posibilidad de elaborar estrategias.

La importancia clave de la formalización de consensos y acuerdos que es algo mucho más importante que la participación y el acompañamiento de los planes. Estos acuerdos y consensos no son para elaborar el Plan sino para aplicar sus proyectos y decisiones y por tanto la definición de los instrumentos de gestión que aseguran la realización de los proyectos en el sentido deseado.

El tener en cuenta la adaptación de la Administración a la gestión estratégica definiendo claramente los elementos de transformación Administrativa y asegurando la gestión de calidad para el territorio que se quiere en el futuro.

Y, finalmente que plan significa proyecto y, básicamente proyecto estructurante si no hay proyectos de gran impacto difícilmente el Plan saldrá del ámbito del discurso. Algunos de los proyectos deben tener carácter físico y ser claramente visibles.

El cumplimiento en términos reales de la mayoría de estas condiciones es el que determina el éxito del Plan. Ello no quiere decir que algunos planes, a pesar de no cumplirse, no hayan sido exitosos: aquellos que permiten reencontrarse la ciudad consigo misma y establecer lazos de cooperación entre todos los agentes (Planes como los iniciales de Río de Janeiro y Bogotá cumplieron con esta función). La medida del éxito del Plan se encuentra en su centralidad y ser elemento de referencia en la gestión urbana y ello no se da en todos los casos.

Dos debates cruzados marcan la centralidad del Plan Estratégico y el devenir urbano: Por un lado la necesidad, o no, del “pacing” en el desarrollo urbano y, por otro, el debate entre ciudad - mercado y ciudad - patrimonio.

Por lo que se refiere al “pacing” o fijación interna de objetivos a cumplir en fecha determinada, en general se convierte en la carrera para ser sede de alguno de los 400 eventos de carácter internacional que se suceden en periodos de cuatro o cinco años. A favor del uso más o menos sistemático del “pacing” y de la búsqueda de eventos está el que se concentran en un periodo determinado de 5 ó 6 años las inversiones que normalmente se realizarían en quince y que todos los proyectos tienen fecha obligatoria de finalización. Ahora bien, esto exige una gran visión y gestión estratégica para que el impacto sea sobre toda la ciudad por el efecto multiplicados de concentración de proyectos y no se reduzca, por tanto, al ámbito de interés del evento. Por otra parte, exige una buena gestión del periodo de “sequía” inversora que sucede al evento y que sólo puede ser compensado, en parte, por el efecto “city marketing” resultante del mismo si se ha conseguido un salto de escala de la ciudad o territorio.

Los efectos negativos del “pacing” se encuentran en la desvirtuación de la gestión diaria que queda desbordada por el impacto mediático de lo nuevo, incluyendo la conciencia subjetiva de los gestores de lo cotidiano de no estar considerados al mismo nivel que los grandes “ejecutivos” de los eventos y los proyectos asociados, en las oportunidades que este tipo de movimientos ofrecen a los especuladores y en la tendencia en las consecuencias contradictorias del uso de sponsors privados que condicionan los desarrollos y reducen los efectos multiplicadores del desarrollo autóctono de proyectos, al margen de los condicionantes ideológicos que representan. Muchas veces el resultado más que crear patrimonio para la ciudad se convierte en crear mercado para sus agentes.

El siguiente objetivo de debate es el de la dicotomía entre la ciudad patrimonio y la ciudad mercado. En el fondo se trata de opciones extremas entre la calidad de vida y el reconocimiento de los ciudadanos en su territorio, por una parte y las mejores condiciones para el desarrollo económico por otra. Un centro comercial cerrado favorece el negocio, ofrece seguridad, y para algunos parece más moderno con sus tiendas de franquicia, sin embargo comparado con el soporte al comercio instalado en una calle no sólo no crea ciudad sino que favorece el vacío en la misma al concentrar las actividades en un punto determinado y que no forma parte del tejido urbano. O a otro nivel, la diferencia entre un museo-parque temático como el Guggenheim de Bilbao utilizado como instrumento de recuperación de la ría tiene un valor muy distinto a Terra Encantada en Río de Janeiro que aunque esté ubicado en la ciudad no crea territorio urbano y en el que el suelo en vez de ser un valor patrimonial es un instrumento de uso.

Crear patrimonio no es crear elementos culturales, se trata de aprovechar las operaciones para crear ciudad, de manera que el ciudadano se reconozca en las esquinas y se encuentre a sí mismo en su relación con el espacio. Siempre no es fácil porque si no hay mercado escasea la inversión y la gestión se hace difícil, por ello es muy importante partir de la máxima de que no se puede ir contra el mercado si no que una buena política estratégica se aprovecha de él para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Y éste es otro de los factores de éxito de los planes estratégicos: la combinación adecuada de patrimonio y mercado para asegurar el desarrollo sostenible al mismo tiempo que garantizar la continuidad.

Esta discusión plantea, desde el punto de vista metodológico y operativo una serie de temas a tener en cuenta: en primer lugar la centralidad del plan estratégico en el devenir de la ciudad. No puede esperarse que el Plan Estratégico cuando sea exitoso esté sistemáticamente en el centro del desarrollo urbano: cuando hay grandes proyectos o eventos en marcha el Plan es un instrumento complementario: teniendo la visión global su función es acompañar adecuar el desarrollo práctico de los proyectos a esta visión y generar proyectos complementarios que aseguren el equilibrio y sostenibilidad del conjunto. Por el contrario, cuando se ha cerrado el proceso creativo expresado en los grandes proyectos estructurantes, cuando se inicia la crisis del vacío del pensamiento es cuando el Plan vuelve a la centralidad: obliga a la reflexión y crea las condiciones para un nuevo salto adelante.

En general la evolución de los planes estratégicos es una evolución en forma de ondas en la que la primera oleada es fundamentalmente física (hardware) infraestructuras, eventos, clusters económicos, etc., la segunda es mucho más de contenidos: la adaptación del contenido al nuevo continente creado, la tercera volverá a pasar del software al hardware concretando el salto de escala del continente (de ciudad a metrópolis, por ejemplo) y así sucesivamente.

En segundo lugar se plantea la cuestión de la necesidad de planificar constantemente o será suficiente la gestión estratégica a partir de los primeros planes. La planificación continuada entendiéndose por tal realizar un nuevo Plan cada cuatro o cinco años a partir de la verificación del cumplimiento de la mayor parte de los hitos permite una reflexión mucho más estructurada pero corre el peligro de la deserción de los principales agentes económicos y sociales que ya han definido sus dinámicas y contactos a partir de las primeras versiones de los planes. La gestión estratégica, mucho más ágil favorece la tecnocracia y el acuerdo entre los grandes gestores públicos sin tener en cuenta la sensibilidad general. Mantener un instrumento de planificación permanente con un observatorio de evolución del territorio y de su entorno comparando informaciones e ir actualizando constantemente los indicadores parece la mejor solución a pesar de encontrar la enemiga de muchos gestores que temen ver encorsetada su capacidad de decisión y su influencia e intervención en el entorno.

LAS METODOLOGÍAS I. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO O DESCRIPCIÓN ENCICLOPÉDICA

Los cambios en el entorno afectan a los métodos de planificación y, especialmente a los estudios y trabajos clásicos basados en el análisis de los datos comprobados y que representan distintos cortes en el tiempo. Por otra parte, al haberse acortado el ciclo de los procesos (y productos), la disponibilidad de datos fehacientes llega muchas veces con retraso puesto que se han producido hechos y acontecimientos que modifican profundamente las circunstancias anteriores.

En estas condiciones por lo que se refiere a la planificación estratégica es importante garantizar la introducción de las dinámicas y los flujos en las mismas. Ver como varían las cosas y como se relacionan estos cambios con otros del entorno, es un objetivo para poder pilotar los cambios. No se trata de saber que tenemos hoy una población más o menos envejecida sino de ver que pasará dentro de 10 años y cual será nuestra situación en comparación con las restantes ciudades a las que nos podemos comparar. O como se relacionan las tendencias de egresos universitarios en nuestro territorio con la evolución de las especificaciones de puestos de trabajo demandados en el mismo. Se entiende que estrategia es planificar como modificar estos flujos y coordinar al máximo las distintas dinámicas, mientras que gestión diaria representa el tratamiento de la situación existente (lógicamente también con visión de futuro).

Este tipo de concepción de la planificación (no precisamente fácil porque exige para cada proceso el conocimiento interno de sus mecanismos y no sólo la descripción externa) comporta la necesidad de fijación de estándares comparativos entre los distintos territorios. Si en el tratamiento de los temas y problemas urbanos se trata de obtener unos modelos considerados “ideales” en las condiciones de calidad de vida,

la visión estratégica obliga a determinar estos ideales a través de analizar los que sucede en las zonas comparables con la nuestra. La seguridad, por ejemplo, debe medirse en función de obtener una media de las ocurrencias en distintos territorios, no de compararla con modelos tendientes a 0 incidentes o a tolerancia 0 (los cuales pueden ser estratégicamente interesantes en determina zona de la ciudad especialmente conflictiva). O la discusión sobre el tráfico debe basarse en la comparativa de la velocidad media comercial.

Esta visión dinámica exige ser consciente que, muchas veces, analizar las situaciones a partir de los datos formales y aprobados es hacer historia pero no un trabajo que permita la intervención. Muchas veces los datos censales llevan 10 años de retraso. Cada dato no es más que un explicador de la realidad que sirve para confirmar un proceso inductivo en el que se han establecido las premisas básicas. Por otra parte muchas veces el objetivo es ver como evolucionan las variables y no tanto un conocimiento preciso de los coeficientes y decimales. Por tanto, sino está disponible el último actualizado debe disponerse de alternativas de explicación que nos aporten lo mismo (si no hay la velocidad comercial de tráfico o tiene 5 años, se puede alcanzar una información parecida sobre si vamos mejor o peor por el tiempo del recorrido de diversos autobuses que atraviesan el territorio).

Esta visión general de la ciudad o región como un espacio en el se entrecruzan actividades y dinámicas obliga a plantearse los nodos de encuentro de las mismas que reflejan el tratamiento que los gestores estratégicos deben dar a los distintos espacios (reales o virtuales) para obtener una visión integral de conjunto. Y al mismo tiempo de las puertas del territorio y su engarce con el exterior.

En una visión territorializada los principales espacios o cortes transversales de preocupación estratégica son:

El espacio del comercio

El espacio de las actividades productivas y sus elementos de soporte

El espacio de la información y las comunicaciones

El espacio del transporte y la logística

El espacio de los servicios a la producción

El espacio de la innovación

El espacio de los recursos humanos

El espacio de la “acogida” de ciudadanos, inmigrantes y visitantes

El espacio de la convivencia

El espacio de la imagen y el marketing

Las puertas de la ciudad y sus accesos forman parte de las preocupaciones generalizadas en la medida que las puertas: aeropuertos, puertos, ferrocarril, áreas logísticas, park & ryde, etc. constituyen un valor de atraktividad por sí mismas, generando además de cumplir el servicio al que están destinadas, demanda por sí mismas. Por ello son tratadas siempre como un valor diferencial en un mundo globalizado.

En cualquier caso el concepto de frontera de cada región metropolitana adquiere mayor importancia ya que la conexión con los ciudadanos que viven a pequeñas distancias de la metrópolis no se realiza tanto por las grandes puertas internacionales como por los núcleos limítrofes del territorio. De su capacidad de actuar como elemento capilar de redistribución y de ser el núcleo de la movilidad interna dependen muchos elementos de vida cotidiana claves para la economía local y la calidad de vida.

Junto con esta visión interna, conviene hacer un análisis del contexto y la situación externa. En la mayoría de planes, este análisis es largo en páginas pero de utilidad dudosa porque se hace un discurso genérico sobre el “nuevo papel de las ciudades en Europa” o sobre la importancia del eje Buenos Aires, Sao Paulo, Bogota, Distrito Federal como macroarticulador de América Latina, y sus impactos sobre la evolución de la economía y los temas regionales. El análisis que se debe realizar debe enfocar los elementos de “benchmarking” y “benchlearning” que

orientarán el Plan. La relación de la ciudad o del territorio con su entorno inmediato identificando relaciones flujos y dependencia por una parte y la determinación de una serie de territorios con quienes compararse.

Para lo primero muchas veces es difícil encontrar información ya que las tablas “input - output” existentes son poco fiables y además aparecen con mucho retraso si nos centramos en la economía y para el resto de relaciones de vida cotidiana, transporte, trabajo, ocio, consumo cultural, relaciones personales, la información es muy dispersa.

Para los territorios a los que compararse, el proceso de determinar cuales debe establecerse a partir de la identificación de sus características socio - económicas, de la estructura y dinámica de su base social y finalmente de la relevancia de los resultados obtenidos en sus procesos de desarrollo estratégico. Posteriormente se debe hacer el análisis de las experiencias para desarrollar un primer paquete de indicadores y atributos a tener en cuenta y el conjunto de “buenas prácticas” a aprovechar para cuando se quieran redactar proyectos y “clusters” de acciones estratégicas.

El contenido concreto del Diagnóstico estratégico depende de las orientaciones derivadas de la sistematización de la información y del conjunto de temas clave que acompañan el inicio del proceso y que forman parte de las preocupaciones de quienes participan en él.

El diagnóstico estratégico es inductivo y no deductivo: los temas se intuyen y lo que se trata es de comprobar si las intuiciones tienen base y están corroboradas. De una descripción exhaustiva de los datos es imposible deducir nada, sólo discursos vagos y generales. Ello hace que posiblemente mucho impulsores de plan estén contentos por la descripción detallada de su territorio pero que las estrategias tengan muy poco que ver con este estudio pormenorizado y, por tanto, sean parecidas a otros planos de la misma escala de territorio.

El diagnóstico estratégico se basa en dinámicas con impacto micro-territorial y no en cortes temporales de la realidad provenientes del “tempo” estadístico (censos, padrones, etc.) Interesa tanto o más saber que tipo de comercios se cierra o abre y en que barrio o calle que la estructura comercial en términos globales, si el envejecimiento de la población crece o más que las vecinas que la tasa de envejecimiento

comparada en una fecha determinada. Ver la lógica de las dinámicas no es un tema fácil y representa el paradigma que marca la calidad real del Plan Estratégico.

El diagnóstico estratégico se basa en datos que explican los factores de cambio claves en un territorio. Si estos datos no existen hay que buscar informaciones comparativas que aporten el mismo tipo de resultados. Utilizar datos de tres años de retraso porque “son los únicos” oficiales para tratar el tema de la inmigración es un importante ejercicio de inutilidad. Se ha de buscar el equivalente viendo el incremento, o no, de atención en servicios sociales, ver si hay asociaciones que tienen algún tipo de datos utilizables, etc. Otras veces si no hay datos se “han de inventar”. Por ejemplo en una ciudad determinada no había ni estimaciones ni cálculo de la velocidad comercial de tráfico de los vehículos para determinar la problemática del mismo. La solución fue descubrir que en una serie de líneas de transporte de pasajeros que cruzaban la ciudad en diversos sentidos se anotaban las horas de salida y llegada. El tratamiento de esta información daba un indicador de la evolución de la velocidad media (dinámica) dato suficiente tomar decisiones y comparar este impacto con las obras y apertura de nuevas vías en la ciudad.

Finalmente, el diagnóstico estratégico territorializa al máximo las informaciones porque para muchos temas de estrategia territorial el “micro” es clave. La concentración de problemas en un punto, la definición de vías comerciales o de áreas de concentración de “territorio inteligente”, son aspectos que determinarán los modelos y acciones posteriores.

Para completar el discurso se presentan unos cuadros con las principales variables a tener en cuenta a la hora de seleccionar las dinámicas, tendencias e informaciones que explican de manera territorializada los factores clave a trabajar desde la perspectiva estratégica.

LAS PERSONAS Y LA CALIDAD DE VIDA

POBLACIÓN Y DEMOGRAFÍA:	<p>Tendencias generales en las dinámicas de población. Dinámicas de población en la ciudad y el área metropolitana. Proyecciones demográficas Estructura de población (general y por barriadas) Las nuevas formas de organización familiar Inmigraciones y multiculturalidad</p>
EMPLEO Y DESOCUPACIÓN:	<p>Evolución y volumen actual Comparación regional, nacional y con la Unión Europea. Estructura del empleo y la desocupación. Zonificación del desempleo en la ciudad y el área metropolitana. Políticas públicas de atención a los desempleados. Nuevos yacimientos de empleo.</p>
SISTEMA EDUCATIVO:	<p>Estructura y volumen de todo el sistema. Cuantificación y zonificación del abandono y del fracaso escolar. Relación entre Universidad / Empresa. Relación entre Universidad / Europa / Mediterráneo. Relación entre sistema educativo / ciudad (cotidiano). Relación entre el sistema público y el privado. Carácter de excelencia de la formación avanzada. Conocimiento de la ciudad. Infraestructura escolar (capacidad y calidad). Servicios extraescolares (comedor, transporte, actividades fuera de horario docente, residencia estudiantes...). Horario escolar (impacto sobre el horario laboral). Adaptación de los programas educativos a los cambios sociales.</p>
TIEMPO LIBRE / OCIO:	<p>Capacidad y calidad de los equipamientos (públicos y privados). Cine / Teatro / Deporte / Música. Accesibilidad a los recursos culturales. Dinámicas de hábitos culturales. Accesibilidad y calidad de recursos naturales. Asociacionismo: volumen y sectores principales. Estructuración del asociacionismo. Voluntariado. Utilización del espacio público, apropiación de la ciudad. Tendencias europeas. Grandes eventos culturales.</p>

<p>SALUD:</p>	<p>Accesibilidad al sistema sanitario (público o privado). Capacidad de los equipamientos. Extensión de los servicios. Calidad de los equipamientos y servicios. Políticas de prevención. Campañas de hábitos saludables en las escuelas. Análisis patológico o epidemiológico. Hábitos sanitarios.</p>
<p>SEGURIDAD:</p>	<p>Eficacia del sistema policial. Eficacia del sistema judicial. Índices de criminalidad. Percepción de criminalidad. Tipología de la delincuencia y criminalidad (delitos habituales). Sistemas de prevención de catástrofes (protección civil). Sistemas de emergencias (bomberos, ambulancias, sistemas de dispatching...) Accidentabilidad (tráfico, otros...). Áreas de riesgo. Seguridad laboral.</p>
<p>VIVIENDA:</p>	<p>Dinámicas residenciales. Caracterización de la vivienda y zonificación. Relación personas por vivienda. Políticas de vivienda (social y general). Acceso a la vivienda (precio, créditos...). Sector y mercado inmobiliario (estructuración, situación...). Calidad de la vivienda.</p>

TERRITORIO

ARTICULACIÓN TERRITORIAL:	<p>Modelo territorial de la planificación vigente. Grado de institucionalización metropolitana. Papel de la ciudad en el área metropolitana. Papel de la ciudad en el espacio regional. Vertebración urbana interna (barriadas). Análisis de zonificación funcional. Existencia de barreras arquitectónicas. El espacio periurbano</p>
CENTRO HISTÓRICO:	<p>Tendencias generales. Políticas y programas de apoyo a la recuperación (propios y externos). Inversiones públicas realizadas recientemente. Funciones del Centro (dinámicas actuales y tendencias). Áreas centrales de desarrollo potencial. Normativa (ciudad, provincia, CCAA...) Unicidad y potencialidad del diseño urbanístico.</p>
ÁREAS DE NUEVA CENTRALIDAD:	<p>Paquetes potenciales de suelo. Centros barriales y equipamientos públicos. Ejes comerciales de barrio. Inversiones públicas recientes.</p>
ESPACIO PÚBLICO:	<p>Caracterización. Calidad de diseño y funcional. Mobiliario urbano Capacidad de gestión (ocupación informal / ilegal). Usos del espacio público. Patrimonio público.</p>
NORMATIVA URBANÍSTICA:	<p>Plan General de Ordenación Urbana Otras figuras de planificación. Capacidad municipal de carácter legal y financiera. Disciplina urbanística.</p>

ACCESIBILIDAD Y MOVILIDAD

ACCESIBILIDAD (análisis de infraestructuras y calidad): Tren, carretera, puerto y aeropuerto. Autobús interurbano. Telecomunicaciones (red básica y avanzada). Radio y TV. Relación entre grandes infraestructuras y ciudad.

MOVILIDAD: Transporte colectivo. Taxi. Sistemas de gestión. Tráfico urbano. Tiempos de desplazamientos internos. Disciplina viaria. Sistema viario (principal y secundario). Sistema de aparcamientos. Conexiones interbarrales. Movilidad metropolitana.

MEDIO AMBIENTE Y SOSTENIBILIDAD

SISTEMAS Y CALIDAD: Aire. Agua (rio, acuífero). Suelos. Paisaje. Principales poluentes: agentes y elementos. Incidencia ambiental de las actividades económicas. Contaminación sónica.

INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS: Redes de abastecimiento (agua, energía). Calidad de los servicios. Consumos. Servicios e infraestructuras para residuos sólidos. Redes e infraestructuras de saneamiento. Vertidos (sólidos y líquidos).

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL: Tendencias en la Unión Europea. Legislación y cumplimiento. Distribución de competencias ambientales. Coordinación institucional. Sensibilización Ambiental.

SISTEMAS DE GESTIÓN	<p>Sistemas de control y monitoreo.</p> <p>Sistemas de prevención de episodios.</p> <p>Recuperación, tratamiento y reciclado de residuos sólidos.</p> <p>Recuperación y tratamiento de aguas.</p>
----------------------------	---

ECONOMÍA DE LA CIUDAD

ACTIVIDAD ECONÓMICA:	<p>Volumen económico por sector.</p> <p>Volumen de ocupación por sector.</p> <p>Economía informal y sumergida.</p> <p>Economía asistida (subvencionada).</p> <p>Comparación con la estructura de actividad nacional y de la Unión Europea.</p> <p>Competitividad de los sectores y conjunta</p> <p>Relación con el sistema productivo nacional y europeo.</p> <p>Importancia y autonomía del sector financiero local.</p> <p>Flexibilidad y adaptabilidad del sistema productivo.</p> <p>Dinámicas de deslocalización industrial.</p>
-----------------------------	---

MERCADO LABORAL:	<p>Estructuración sindical y empresarial.</p> <p>Sistema de relaciones laborales (conflictividad).</p> <p>Relaciones sindicatos / empresarios.</p> <p>Sistema de formación profesional y continuada.</p> <p>Autocontención y autosuficiencia del mercado laboral.</p>
-------------------------	---

INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS DE APOYO:	<p>Servicios avanzados.</p> <p>Nivel de terciarización de actividades.</p> <p>Ferías.</p> <p>Parques industriales, tecnológicos...</p> <p>Centros logísticos.</p> <p>Infraestructuras de transporte de mercancías.</p> <p>Imagen externa de la ciudad (atractividad).</p> <p>Políticas de atractividad e imagen (tipos, coordinación, volumen de inversión...).</p> <p>Clima empresarial.</p> <p>Redes de distribución de servicios básicos (agua, energía, telefonía...).</p>
---	--

GOBERNABILIDAD

RELACIONES INSTITUCIONALES:	<p>El papel del municipio en el marco nacional y europeo.</p> <p>Relaciones de la ciudad con los gobiernos central, regional y provincial.</p> <p>Relaciones de la ciudad con los municipios metropolitanos.</p> <p>Relaciones externas de la ciudad (Europa, Mediterráneo...).</p> <p>Sistemas de control legal y económico de carácter supra-municipal.</p> <p>Sistemas de control de oportunidad.</p>
RELACIONES CIUDADANAS:	<p>Relaciones del gobierno municipal con los ciudadanos.</p> <p>Relaciones del gobierno municipal con las organizaciones ciudadanas.</p> <p>Institucionalización (marco normativo-legal) de la participación ciudadana.</p> <p>Capacidad de liderazgo ciudadano del gobierno local.</p> <p>Capacidad de cooperación público-privada.</p>
ANÁLISIS INTERNO:	<p>Estructura política.</p> <p>Estructura administrativa.</p> <p>Análisis de la estructura y funcionamiento distrital.</p> <p>Flexibilidad y adaptabilidad de las estructuras.</p> <p>Burocratización y circuitos administrativos.</p> <p>Niveles de tecnologización.</p> <p>Recursos humanos (estructura y capacidad técnica).</p>
SISTEMAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS:	<p>Sistemas de gestión directa.</p> <p>Marco legal de privatización de servicios.</p> <p>Terciarización de la actividad municipal.</p> <p>Sistemas de control de calidad de servicios.</p> <p>Sistemas de control de la gestión de terceros.</p> <p>Capacidad y calidad de las redes de servicios básicos.</p> <p>Tendencias en las demandas ciudadanas de servicios y equipamientos.</p>
SISTEMA PRESUPUESTARIO:	<p>Capacidad presupuestaria municipal (tendencias generales).</p> <p>Capacidad de actuación presupuestaria.</p> <p>Nivel y procedencia de ingresos municipales.</p> <p>Presión fiscal en la ciudad (comparación nacional y otras ciudades europeas).</p> <p>Capacidad de endeudamiento y niveles actuales.</p> <p>Relación entre inversión y gasto corriente.</p>

LAS METODOLOGÍAS II. VALORAR LOS ESCENARIOS Y LAS NUEVAS TENDENCIAS URBANAS

Para valorar los escenarios de futuro se hace necesario conocer en profundidad las nuevas tendencias urbanas tanto por lo que se refiere a la evolución espontánea como a los temas emergentes en el pensamiento urbano. Existen muchas dificultades para valorar con precisión las políticas urbanas puesto que la calidad de vida tiene componentes objetivos muy claros pero al mismo tiempo subjetivos en el sentido de cubrir esperanzas y expectativas. Algunos temas como la evolución de la polarización social a medio plazo pueden dar una visión más cualitativa del impacto de las políticas urbanas. Sin embargo la satisfacción del ciudadano por vivir en su territorio es un elemento clave y por ello los temas de modernidad e imagen del territorio tienen una gran importancia.

En el concepto modernidad, la gestión pública está mucho más sometida a las modas que la gestión privada. Ante la imposibilidad de poder reducir el tema a la existencia o no de beneficios económicos que marca la bondad de la gestión en el sector privado, el sector público necesita demostrar que se está haciendo lo más moderno y exitoso. Por ello tiene mucha importancia el pensamiento urbano surgido de la reflexión sobre las prácticas reales. Tanto o más en la medida que amplios sectores académicos con influencia ideológica sobre los principales agentes de la ciudad pueden bendecir, o no, lo que se está haciendo sumando o restando legitimidad y, por tanto, influyendo en la visión subjetiva de los ciudadanos.

Queremos decir con ello que hoy en día un escenario completo urbano debe contener los temas que intentan responder a las exigencias y contradicciones de la situación actual. Señalaremos unos cuantos como elemento de reflexión.

POBLACIÓN Y TERRITORIO, LA CIUDAD PÚBLICA Y LA PRIVADA, HACER CIUDAD DE LAS PERIFERIAS

El crecimiento desbocado de las ciudades ha impedido el establecimiento de estrategias para avanzar a los problemas y ha obligado constantemente a ir detrás de la realidad tanto desde un punto de vista de planificación como de construcción de infraestructuras y elementos urbanos. Ello ha conducido a una situación en que la ciudad oficial es, muchas veces, distinta de la ciudad real. Amplios sectores de la población marginada invaden terrenos y construyen barrios con edificios de supervivencia, en el otro extremo proliferan los condominios creados que la población rica, aislados, cerrados sobre sí mismos y defendidos con seguridad privada. Este grupo constituye muchas veces un sector tan marginado de la ciudad como el primero.

En un momento que el crecimiento urbano parece que inicia una fase de disminución y estabilización acompañada por la contención de la inflación económica en la mayor parte de los países parece posible empezar a reconstruir la ciudad pública. Para ello las condiciones permiten definir distintas estrategias convergentes: inicio de política de vivienda social, dignificación de las periferias integrándolas de manera efectiva en el tejido urbano y dotándolas de servicios, equipamientos y elementos significativos, modificar la política de creación de infraestructuras para priorizar los grandes ejes de las redes de servicios que enmarcan el crecimiento y desarrollar los secundarios a medida que se urbanizan los espacios enmarcados por estas redes, etc.

Es decir el objetivo más que ampliar es dignificar y reconstruir de manera que se recupere la unidad del territorio en cuanto a uso común y reconocimiento del ciudadano en el mismo.

DESIGUALDAD, POBREZA E INFORMALIDAD

El crecimiento de la desigualdad y la pobreza en las ciudades las convierte en contenedores de los problemas sociales y que por su concentración crean las condiciones de reproducción e incremento de estas desigualdades, la preocupación por la eficacia del sistema educativo deviene uno de los grandes centros de interés de las políticas urbanas. La mejora de los sistemas sanitarios, traducida en un rápido incremento de la esperanza de vida provoca la aparición de nuevos grupos de riesgo cuando las prestaciones sociales son escasas o nulas. La integración de políticas dirigidas a las personas para permitir acciones integrales aparece como un elemento estratégico de primera magnitud en la búsqueda de la igualdad de oportunidades.

La necesidad de supervivencia ha hecho emerger a gran escala el fenómeno la informalidad, del estar fuera de las normas, para evitar las exigencias sociales y económicas de la vida colectiva. Esta marginalización efectiva impide el establecimiento de políticas efectivas en la medida que no se puede conocer la realidad de los problemas y favorece la ruptura entre los sectores integrados y marginados. La estrategia debe abordar los intersticios entre estos sectores para evitar la progresiva ampliación de la fractura y eliminar al máximo la solución de continuidad.

Dejando aparte el importante crecimiento de los negocios ilegales que constituyen uno de los elementos de quiebra del Estado, dentro del fenómeno de la informalidad se ha de citar la economía informal ampliamente extendida y que supera los límites de la supervivencia. Iniciada por la necesidad se ha convertido en un conjunto de actividades que a veces actúan como vasos comunicantes: se entra o sale de la informalidad en función de los resultados económicos y de tolerancia que se da a este tipo de negocio. Dado el impacto en el desarrollo económico del territorio de estas situaciones las políticas actuales exigen tratar la economía informal no sólo como un problema social sino analizar sus mecanismos de crecimiento, distribución y relaciones comerciales específicas para determinar las acciones a emprender.

LA SOSTENIBILIDAD COMO DISCURSO

Cada vez más potente, el discurso de la sostenibilidad se está introduciendo en las estrategias urbanas. Evitar que sea una palabra que se añada a cualquier acción implica tener en cuenta que la sostenibilidad se basa en todos los elementos que constituyen el sistema territorial: las personas y sus relaciones, el medioambiente y la economía, es decir se trata de tener una visión integrada que tenga en cuenta el impacto general sobre estos temas de las acciones que se emprendan.

Actualmente empiezan a generalizarse las exigencias de análisis integrado de sostenibilidad para los grandes proyectos urbanos pero también para los planes territoriales y hasta para las políticas y actuaciones. Una estrategia urbana moderna exige introducir el análisis de los impactos en el centro de la planificación y, por tanto definir los indicadores elementos de seguimiento de las dinámicas sociales, medioambientales y, lógicamente económicas vistos desde las influencias mutuas.

REFUERZO DE LA CALIDAD DEL ESPACIO URBANO Y RETORNO A LA CONCENTRACIÓN COMO CALIDAD DE VIDA

Después de una etapa, larga e intensa, de urbanización extensiva, con un gran consumo de suelo y poca construcción de ciudad entendida como espacio de intercambio y oportunidades, estamos asistiendo a un retorno tendencial hacia la ciudad compacta, la ciudad de la relación. El reto actual es que este retorno a la compactación no sea un retorno (o agravamiento) de la congestión, sino que represente un retorno a la densidad como elemento de calidad de vida. Para ello también es necesario la realización de políticas activas y potentes de recalificación del espacio urbano de las ciudades centrales de las grandes aglomeraciones para garantizar que cumplan su función de centralidad y motor del dinamismo metropolitano.

Si la compactación aparece como elemento de calidad de vida (mejora la posibilidad de transporte público, permite mantener el comercio de barrio y un uso importante del espacio público, acerca los equipamientos y servicios a los ciudadanos y favorece la vida en común....) el cambio de tendencia incorpora la recuperación de los centros históricos y

antiguos y de las áreas obsoletas, especialmente las industriales abandonadas. En general estos centros y áreas se han ido degradando y convirtiéndose en núcleos de marginación que, además, actúan de barrera entre las restantes áreas urbanas y su conexión, rompiendo el continuo urbano.

Su recuperación y reconversión, manteniendo al máximo a las personas y los elementos significativos y de valor en el territorio constituye un nuevo eje de políticas. Se ha de tener en cuenta que en muchas ciudades estas áreas son las que cuentan con infraestructuras de buena calidad terminadas en la época en que cumplían su función urbana mientras que las de nueva creación han de ser dotadas de todo tipo de servicios con el coste correspondiente: romper marginación, coser ciudad y aprovechar lo existente para disminuir costes urbanos constituyen algunas de las razones que han hecho emerger este tipo de políticas.

INFRAESTRUCTURAS URBANAS, LAS PUERTAS DE LA CIUDAD Y LA MOVILIDAD INTERNA

Dos elementos de modernidad aparecen en este tipo de políticas: la preocupación por la movilidad interna y la visión de los grandes sistemas y áreas de transporte no sólo como elementos de uso para facilitarlos sino, también, como elementos de impactos logístico y económico por sí mismos.

La movilidad interna, calificada como elemento básico en la calidad de vida, ha ido contemplando la evolución de las políticas: desde la gestión inteligente del tráfico hasta el impulso al transporte público, pasando por garantizar la movilidad de las personas con dificultades físicas en cualquier espacio urbano y sistema de transporte.

Dada que la ecuación mejora del transporte público incremento de uso nos es demasiado cierta, las políticas empiezan a ir acompañadas por el endurecimiento en el trato del transporte privado. Al mismo tiempo que la mejora del transporte público no sólo es física y de seguridad sino que contempla nuevos sistemas de gestión y tarificación integradas que favorecen su uso. Gestión integrada que incluye las políticas de estacionamiento en superficie y subterráneo y los tratamientos específicos para

los vecinos del barrio constituye el tercer pie de un cambio en que una vez más se observa que la gestión deviene la clave estratégica.

Las grandes áreas logísticas, puertos, aeropuertos, estaciones de autobuses interurbanos, áreas de las carreteras y autopistas, zonas integradas de mercancías, etc., vistas como las puertas de la ciudad ya que reciben, atienden y distribuyen los grandes flujos de entrada y salida también son observadas como elementos económicos en sí mismos: ya se ha dicho que una estación de ferrocarril de alta velocidad deviene un centro de negocios de primer nivel. Un aeropuerto, primera contacto con el territorio de muchos visitantes, puede ser el espejo comercial de lo mejor del diseño del mismo o si es capaz de disponer de zona industrial puede ser un centro de reparación de aviones base para un “cluster” aeronautico o tener en cuenta que la logística se ha convertido en un sector económico emergente y muy potente por sí mismo motor económico.

Añadiendo las telecomunicaciones al conjunto de elementos de la red de comunicaciones, el valor de los nodos es superior al de simple encuentro de flujos, por ello deben ser tratados como elementos específicos y observar la oportunidades que ofrecen.

EL ESPACIO PÚBLICO EJE DE CIUDADANÍA Y CONVIVENCIA

La calidad del espacio público ha vuelto a primer plano. Conviene olvidar las críticas de bajo vuelo de ser un lujo prescindible cuando hay muchas necesidades sociales. El espacio público es el espacio de la ciudadanía y de creación de civilidad y, además, es el espacio vital de los que no tienen espacio privado de mínima calidad. Es el lugar del debate y de las actividades, del paseo y el encuentro al mismo tiempo de la creatividad y la respuesta a los conflictos.

Bien diseñado debe responder a todas las necesidades, ser atractivo y poco costoso de crear y mantener y al mismo tiempo pensado para todos los usos posibles: paso, paso de personas con problemas de movilidad, descanso, espacio de reunión de vecinos, centro de espectáculos de calle, etc. El tratamiento del espacio público, la recuperación integral de los nodos urbanos carentes de visión humana o el visualizar

las calles desde una perspectiva del paseante eliminando barreras, piezas innecesarias, rótulos pretendidamente comerciales y elementos contradictorios con la estética básica es un objetivo en el moderno diseño de las ciudades. Pero para ello ni se precisan los materiales más caros ni piezas ad-hoc, se trata de aguzar el ingenio para usar materiales estándar y de fácil mantenimiento, resistentes al vandalismo y generadores de una estética de la ciudad fácilmente reconocible y que la distingue de las demás.

En el espacio público el ciudadano debe reconocerse en cada esquina y reconciliarse con su ciudad por ello debe ser tratado como el paisaje natural del ciudadano y buscar el equilibrio formal que necesita cualquier ámbito para aportar el valor educador de los espacios en que se desarrolla la vida de las personas. Definir estándares de diseño, de mobiliario urbano, de espacios, de verde, de seguridad de las partes, etc... no es un tema urbanístico, es un tema estratégico en la medida que el desarrollo humano viene enormemente influido por el hábitat.

DESARROLLO DE REGIONES METROPOLITANAS A PARTIR DE CIUDADES YA EXISTENTES

El cambio en las tendencias del desarrollo urbano implica contar con un potente sistema de ciudades en el que varias de ellas puedan jugar un papel de centralidad como nudos de la red urbana regional. Las regiones metropolitanas, tal como se están definiendo en la actualidad, ya no tienen un solo centro macrocefalico sino que se basan en un centro que da imagen de marca la región y centros alternativos (o, mejor, complementarios) que cumplen funciones diferenciadas en la globalidad del territorio. Las grandes regiones metropolitanas basadas únicamente en una centralidad potente y poco articuladas entre el resto del sistema urbano pierden competitividad respecto otros territorios mucho más estructurados basados en el equilibrio, la complementariedad y la densidad de relaciones y actividades en toda su extensión.

REFUERZO DE LA INTELIGENCIA DE LA CIUDAD

Ya no basta con el cableado de la ciudad. La existencia generalizada de redes digitales, torres de telecomunicaciones u otras infraestructuras similares ha banalizado su importancia. El reto de hoy se encuentra en su utilización para la gestión de la ciudad a partir del diseño de sistemas inteligentes. Sistemas de gestión del tráfico, de logística, domótica, empleo de energías renovables, relaciones telemáticas con los ciudadanos, sistemas de control y prevención, dispatching de emergencias, etc. Aplicación en definitiva de las tecnologías en la mejora de la calidad de vida cotidiana.

ATRACTIVIDAD PARA EL MANTENIMIENTO Y LOCALIZACIÓN DE ACTIVIDADES

El gobierno local hace mucho tiempo que ha dejado de ser una simple institución burocrática para la gestión de determinados actos administrativos. El gobierno local actual es una institución promotora que adquiere un papel cada vez más activo en el desarrollo del territorio. Ya no tiene una actitud de reacción ante la inevitabilidad de las tendencias generales, sino que actúa activamente en la definición y potenciación de estas tendencias. Paralelamente a un desarrollo acentuado en la prestación de servicios asistenciales y dirigidos a las personas, se ha desarrollado también una acción decidida de los ayuntamientos para la potenciación de la actividad económica local. Ya desde inicio de los años 80, con la introducción de políticas de desarrollo económico social, y más recientemente con la creación de empresas locales de promoción, viveros de empresas y ayudas a la autoocupación.

Paralelamente a estas acciones directas sobre la ocupación y el empleo, se realizan también operaciones de city marketing orientadas a cambiar o ampliar la imagen sobre la ciudad. Estas políticas pueden estar orientadas al interior, para el desarrollo de la conciencia ciudadana, o al exterior para “situar la ciudad en el mapa”. En este segundo caso suele tratarse de operaciones cofinanciadas por la administración y el sector privado, puesto que se trata en definitiva de mejorar la competitividad y los resultados de la base económica local.

DESARROLLO DE “CLUSTERS” E INFRAESTRUCTURAS DE SOPORTE A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

En un mundo global, competencia y cooperación van íntimamente unidas. Las empresas cooperan en la generación de recursos mismo tiempo que compiten en la venta de sus productos. Establecen alianzas y redes desarrollan productos conjuntos pero buscan resultados específicos para cada una de ellas (empresas de automóviles que compiten en el mercado fabrican conjuntamente los motores por ejemplo).

Desde el punto de vista del desarrollo de la competitividad económica del territorio, el objetivo compartido de todos los sectores que actúan en una ciudad no es tanto ganar competitividad en cada sector (este es un problema de cada empresa) sino mejorar las condiciones generales en que se desarrolla el trabajo de cada uno. Es decir mejorar hasta el máximo las condiciones de precompetitividad: infraestructuras para facilitar el comercio nacional e internacional (espacios feriales, centros de convenciones, centros e ayudas a la exportación); centros de difusión de tecnologías; sistemas de formación profesional de alto nivel, plataformas logísticas, sistemas de valor añadido sobre las telecomunicaciones, etc.

Si estos sistemas de soporte y mejora de la precompetitividad tienen carácter general, también se profundiza más en aquellas actividades que dan el carácter específico a una ciudad, asegurando que todos los componentes de la misma estén presentes y con un alto nivel de calidad (investigación, desarrollo, diseño, recursos humanos, sistemas de información y gestión, mantenimiento, producción directa, marketing, etc.

Este proceso de cooperación permite asegurar la existencia de “clusters” efectivos y que presentan condiciones de mejora continuada

ADMINISTRACIÓN RELACIONAL

Este papel activo definido en el punto anterior tiene su contrapunto en dos fenómenos diferenciados pero con un elemento común: la escasez de recursos y competencias de los gobiernos locales.

Por una parte, las políticas actuales, tanto comunitarias europeas como norteamericanas, de contención del déficit público y que afecta lógicamente a las administraciones con un punto de partida más desfavorecido. En segundo lugar, la escasez endémica de recursos y capacidades en las megaciudades iberoamericanas y asiáticas, que imposibilita una relación en nivel de igualdad con los centros reales de decisión, sean éstos públicos o privados. En el caso de la región mediterránea se dan cita los dos fenómenos conjuntamente. Las ciudades europeas se encuentran atrapadas entre la necesidad de contención del gasto público y la carencia de infraestructuras y servicios comparativamente con las ciudades centroeuropeas. En el norte de África y Oriente Medio, por su parte, se suman carencia de infraestructuras y servicios con escasez de recursos e importantes carencias competenciales por la actitud tutelar y dirigista de la administración central.

Por este motivo, en la cuenca mediterránea existe una mayor necesidad de adaptación del gobierno local como administración relacional. Se trata desde los ayuntamientos de promover las relaciones entre los agentes sociales con capacidad de acción y transformación, de aprovechar al máximo las sinergias entre los diferentes elementos del ecosistema económico y social ciudadano. Para ello, al igual que en el medio natural se debe velar por la biodiversidad, la administración relacional debe velar por la polifuncionalidad de la ciudad como única garantía de la creación de interrelaciones y oportunidades.

GOBERNABILIDAD, SEGURIDAD Y VIOLENCIA

La Administración de calidad ha de garantizar la gobernabilidad. Entendemos por gobernabilidad la preeminencia de los valores colectivos pactados por los ciudadanos frente a los privados y la garantía del cumplimiento de leyes y acuerdos de manera que las

personas o, a otro nivel, las organizaciones y empresas puedan tomar decisiones con la garantía de que si cumplen los requisitos recibirán el trato, servicios o contrapartidas esperadas.

La pérdida de peso, ya expresada, de lo público en relación a lo privado en el espacio urbano favorece la inseguridad y la violencia en las relaciones entre personas, creando una situación en que algunos sectores frente a un incremento constante de la inseguridad de persona y bienes valoran más la seguridad que las libertades y otros consideran la violencia como la expresión prioritaria de las relaciones entre personas y grupos. Enfocar estos temas que comporta también la preocupación por la corrupción en el sector público en la toma de decisiones aleatorias y no de acuerdo con las normas establecidas y en el sector político - judicial enfrentado a un riesgo constante y al chantaje permanente de los grupos que controlan la violencia y los negocios ilícitos. El reto estratégico consiste en encontrar caminos de solución de un problema altamente enquistado en las sociedades más desestructuradas pero que se extiende a todos los sectores en la medida que el miedo empieza a ser un instrumento de lucha política utilizado por los sectores más conservadores de la sociedad.

CONVIVENCIA EN LA MULTICULTURALIDAD

Hoy los procesos de integración son más complejos, hasta el punto que no se puede hablar propiamente de integración sino de convivencia en la diferencia. Las nuevas tecnologías (y hábitos) de la información, la relación personal y la difusión cultural permiten un acceso individualizado a las mismas, por lo que cada vez es más posible desplazarse, vivir y trabajar sin necesidad de integrarse plenamente en la cultura receptiva.

El fenómeno que permite que la cultura vaya dejando de ser territorial para pasar a ser personal exige el establecimiento de políticas específicas en las que el espacio público adquiere importancia como eje de la convivencia

DESARROLLO DE LAS VOCACIONES Y VALORES PROPIOS DE LA CIUDAD

Si bien es cierto que existe una serie de temas estratégicos emergentes que hemos intentado describir en este apartado, también es cierto que la competitividad se basa en buena parte en la diferenciación o especialización dentro de la uniformidad generada por la globalización económica y cultural. Además de los “clusters” de producción antes mencionados, cada ciudad debe descubrir aquello para lo que está especialmente vocacionada, bien sea por especiales condiciones geográficas, naturales o de historia de su desarrollo. Una ciudad con base industrial estará mejor posicionada para un determinado tipo de inversiones, mientras que una ciudad orientada al sector comercial y de servicios estará mejor situada para promover un desarrollo turístico urbano.

EL CONOCIMIENTO COMO EJE DEL DESARROLLO DE LA CIUDAD

La condición de futuro de las ciudades y sus habitantes se halla en la capacidad de generar “conocimiento” entendido como el conjunto de actividades de información, acceso y difusión de la misma, innovación, cultura y ciencia y tecnología que aseguran que la ciudad proporciona un valor añadido específico y significativo a las redes territoriales en que está inserta y que, además, los hace a partir de una constante actualización del saber de sus habitantes. El esfuerzo de orientación hacia el conocimiento exige no solo las infraestructuras tecnológicas sino también los procesos de creación de una ciudadanía pro-activa y enfocada al desarrollo de las tareas de educación y creación de inteligencia.

LA DEMOCRACIA URBANA, UN OBJETIVO AUN MÁS NECESARIO EN LA ETAPA DE LA GLOBALIZACIÓN.

La concepción de la ciudad como un territorio que coopera y compite en el marco mundial de espacios en los que desarrollar actividades exige una atención muy profunda a los temas de democracia urbana: el “gap” entre sectores cosmopolitas conectados a la red mundial y locales obligados y orientados a lo más cercano e inmediato, abre profundas dife-

rencias de acceso al conocimiento y la cultura. Los fenómenos de desintegración social son mucho más fáciles y rápidos en un espacio en el que la obsolescencia profesional y laboral es muy grande. Si a ello se une la diversidad cultural que favorece la creación de “ghettos” y la proliferación de los grupos sociales de riesgo, el esfuerzo por mejorar y profundizar la democracia urbana es urgente e imprescindible.

Como se ha dicho, la Administración relacional es un primer paso (permite garantizar el acceso en igualdad de condiciones de todos los ciudadanos a los servicios urbanos). Es más, debería crear condiciones para mejorar las expectativas cuantitativas (indicadores generales y objetivos de servicios recibidos) y cualitativas (satisfacción y calidad de la demanda individual) de calidad de vida de los más desfavorecidos.

Pero el reto no sólo es de gestión sino también político: asegurar que las respuestas a una problemática tan compleja como la actual corresponden a las voluntades de la mayoría de ciudadanos y de que los derechos individuales estén garantizados y no subordinados a los intereses de los grandes agentes económico – sociales del territorio.

PROYECTO DE CIUDAD IMAGEN INTERNA Y EXTERNA

Finalmente la gestión de una ciudad o un territorio exige tener un proyecto de ciudad que llamaremos visión estratégica o de futuro. Este proyecto ha de estar ampliamente compartido y ha de ser un norte a medio y largo plazo por encima de los enfrentamientos diarios entre los distintos sectores y grupos políticos. Las ciudades con proyecto son las que están en el mapa mundial, las consideradas atractivas y reconocidas.

El proyecto tiene la doble función ya descrita: dar a los ciudadanos un sentido a los trozos de ciudad que utilizan diariamente, sentirse partícipes de un conjunto que pretende alcanzar de manera colectiva una mejor calidad de vida y, al mismo tiempo ofrecer a los usuarios externos, visitantes, inversores, negociantes, etc. una referencia clara de cuales son las perspectivas y futura evolución del territorio.

ESCENARIO COMO CONJUNTO DE ATRIBUTOS EN UN CONTEXTO COMPLEJO

Por medio de estas consideraciones parece que la metodología tradicional de definición de escenarios tendenciales (escenario de catástrofe, escenario de desarrollo máximo y escenario intermedio) no corresponde a una situación más compleja. En la práctica se trata de seleccionar diferentes alternativas posibles para la ciudad en función de cómo se ve su ubicación y vocaciones en un entorno mundializado. Para cada caso debe definirse el escenario y un conjunto de atributos que le definen y marcarán los indicadores de seguimiento posterior de la evolución del entorno.

Tenemos que tener en cuenta que en un mundo global ha vuelto la moda de las “ciudades globales” aquellas que cumplen todas las funciones a escala universal. Sin embargo éstas son y serán pocas (en Europa, Londres y quizás Paris), lo que pasa es que muchos o bastantes territorios tienen algunas actividades de carácter mundial aunque en cualquier caso conviene recordar que el 60% de la economía de las aglomeraciones viene de la propia aglomeración y su capacidad de consumo. Por otra parte no se puede establecer una relación automática entre dimensión mundial y prosperidad porque los factores de valor añadido se producen en niveles muy distintos y, a veces, los factores internacionales están basados sólo en la eficiencia que en última instancia se transforma en salarios y derechos sociales más reducidos. Los vectores de valor agregado se encuentran en las distintas etapas de la elaboración del producto o servicio y en los valores diferenciales en relación al entorno competitivo que puede ser perfectamente local o regional.

Ha desaparecido el concepto de entorno como el conjunto de territorios cuyo conocimiento se difumina y deja de ser importante en función de la distancia. Hoy el entorno desconocido puede estar muy cerca, el cuarto mundo de la ciudad central, por ejemplo y el entorno profundamente conocido muy lejos por razones de competencia económica o simplemente de uso como elemento turístico. Al mismo tiempo, el entorno de posible clientes, usuarios o visitantes de un territorio o actividad también es más cercano o lejano en relación de la “exclusividad” de la actividad que se ofrece. De ahí que se pueda y deba hablar claramente desde la perspectiva de los ciudadanos y las actividades de un territorio, de sus

dinámicas, de la geometría variable que acompaña a cada sector o grupo de actividades.

Por tanto, en estrategia hablamos muchas veces de las 7 redes o dimensiones básicas a las que debe acogerse el uso o impacto de cada proyecto o actividad:

- La red de barrios
- La dimensión de ciudad
- La red metropolitana
- La dimensión regional
- La dimensión estatal
- La red continental
- La red mundial

Lógicamente un equilibrio entre estas dimensiones es el que permite una mejor calidad de vida de los ciudadanos. A veces la búsqueda de la lejanía como base de las principales redes conduce a desequilibrios internos, dualización y usos espúreos de las ciudades por inadaptación de los espacios y servicios a la demanda real. Por tanto, es muy importante que cada uno de los atributos definidos contenga la definición geográfica del espacio a que se refiere.

Si entendemos que la definición de los escenarios exige participación, los participantes en el proceso no se posicionan sobre conceptos abstractos sobre los que es fácil alcanzar un acuerdo, sino que deben posicionarse sobre la magnitud o tendencia deseada de cada uno de los atributos que conforman la matriz de los escenarios.

El resultado final, por tanto, será un escenario mixto fruto de las diferentes combinaciones seleccionadas respecto cada uno de los atributos.

En el ejemplo gráfico que sigue se puede ver como se plantean cuatro escenarios y para cada uno de esos escenarios se establecen los atribu-

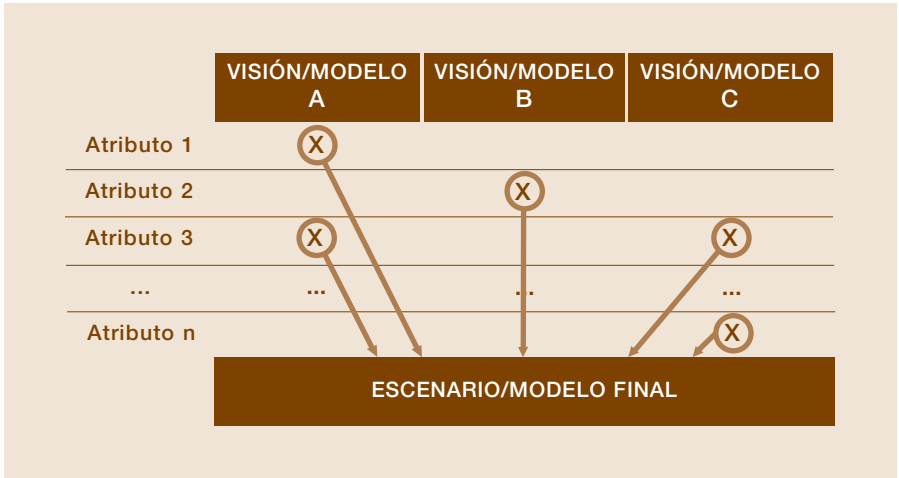
tos que los definen a partir de 40 o 50 variables como vivienda, presión fiscal, educación, servicios sociales, etc...

	CIUDAD TURÍSTICA	CIUDAD INDUSTRIAL	CIUDAD UNIVERSITARIA	CIUDAD RESIDENCIAL
ALOJAMIENTO EN ALQUILER	>25%	>15%	>40%	Sin restricción
NÚMERO DE VIVENDAS POR EDIFICIO	1 - 4	>10	>10	1 - 10

Como puede observarse en el cuadro anterior, cada participante debe hacer su elección no sobre el escenario en abstracto sino sobre los atributos que lo definen. En este caso se han mostrado dos atributos relacionados con la vivienda como son el porcentaje del parque de viviendas en alquiler y la tipología de edificios en las nuevas zonas de desarrollo.

El resultado final será por tanto, una combinación de los diferentes escenarios según la elección combinada de los participantes, puesto que una misma persona que a priori podría optar por el escenario “Ciudad turística” posiblemente pueda, en el ejemplo propuesto, decidirse por un parque de alquiler superior al 40% y una tipología edificatoria de urbanización en densidad con edificios plurifamiliares de más de 10 viviendas por edificio.

La selección de atributos que permitan cuantificar y precisar el sentido y consecuencia de las ideas no es fácil, pero aquí está el trabajo de los especialistas en estrategia que consiste en definir de manera precisa y comprensible el conjunto de impactos cruzados. Ya se ha dicho que la visión estratégica sobre el territorio no es general y la función explicativa en este caso es muy importante.



La visión resultante que no coincide con ningún escenario sino que es la suma de los valores considerados más razonables de los atributos de los atributos nos conduce automáticamente a tener los indicadores de evolución del territorio en función de los objetivos del Plan: la evolución cuantitativa y cualitativa de estos atributos. Por tanto, la descripción de la visión debe incorporar la forma de cálculo de los atributos (el ideal se acerca a un número de 60) y el método de seguimiento. En general ello no se hace y al análisis de evolución del territorio se hace con parámetros generales que no permiten analizar el impacto real de las decisiones tomadas.

LAS METODOLOGÍAS III.

VISIÓN, PROYECTOS Y ESTRATEGIAS

Una vez definido el escenario resultante de las combinaciones entre los diferentes atributos de la matriz inicial, se puede pasar a la identificación de los proyectos que pueden dar respuesta a los objetivos planteados.

Como ya se ha indicado en otro apartado, un proyecto estructurante suele tener varios denominadores comunes dentro de la matriz de escenarios (da respuesta a varias de las casillas priorizadas de la matriz).

Para poder definir un proyecto de estas características debe cumplir ciertas condiciones. Entre ellas:

- Existencia de la idea o la oportunidad para su realización.
- Factibilidad. Debe existir un mínimo de condiciones favorables para su ejecución.
- Coherencia con el objetivo central o escenario deseado. No es suficiente con que cumpla los criterios de varias de las celdas de la matriz, sino que nos debemos cerciorar de que no entra en contradicción con la visión general emanada del conjunto de la Estrategia de Desarrollo.
- Maximización de impactos cruzados. Un proyecto estructurante hace frente a diferentes problemáticas y es capaz de producir o inducir soluciones a todos de ellos.

Pero, además de unos cuantos proyectos estructurantes que son los que definen realmente la ciudad del futuro en el horizonte deseado, se debe seleccionar también proyectos estratégicos de carácter complementario

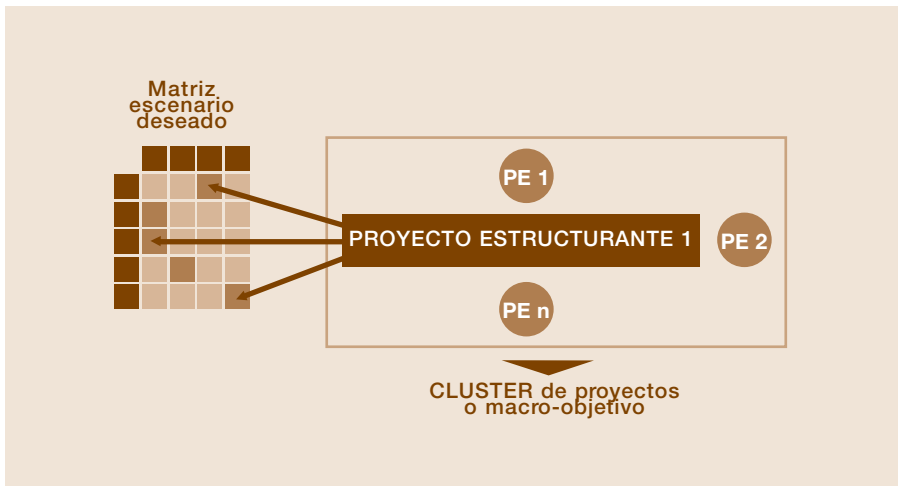
sin los cuales los proyectos estructurantes pueden no tener capacidad suficiente para articular el cambio o, incluso, pueden tener serios problemas para producir impactos positivos o ser ejecutados en el peor de los casos.

Mediante la articulación de los diferentes proyectos estructurantes y proyectos estratégicos y complementarios se pueden desarrollar lo que denominaremos “clusters” de proyectos y que no se trata de otra cosa que de la definición de los macro-objetivos del plan.

La propuesta, por tanto, es justamente en sentido inverso al planteamiento inicial de muchos planes estratégicos cuando quienes los impulsan o dirigen no tienen capacidad o voluntad real de tomar decisiones. En dicho planteamiento inicial, se tiene previsto partir de los objetivos definidos en el proceso de diagnóstico y establecer una posterior priorización para empezar a desarrollar proyectos a partir de estas ideas.

En nuestra propuesta, se invita a identificar proyectos ya, a partir del conocimiento adquirido a lo largo del proceso desarrollado y generar a partir de entonces los objetivos (estrategias) definitivos en función de los proyectos y sus impactos esperados.

En la imagen que sigue se muestra gráficamente el proceso descrito.

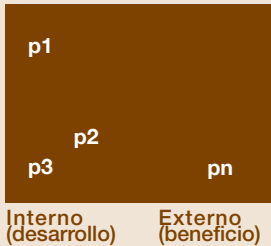


Los proyectos estructurantes o tractores pueden tener un origen interno o externo, es decir obedecer a causas de necesidad o a impulsos de “pacing” como se ha indicado o simplemente a propuestas de implantación que vienen de sectores público o privados distintos de la Administración Territorial. A su vez no todos tienen componente específicamente física los hay más Hard y otros especialmente soft.

**PROYECTOS ESTRUCTURANTES
ORIGEN Y NATURALEZA**

SOFT

HARD



**PROYECTOS ESTRUCTURANTES
HARD GRANDES TIPOLOGIAS**

- Waterfronts:
Baltimore, Boston, Buenos Aires (Puerto Madero), Osaka, ...
- Recuperación y renovación de centros históricos:
Barcelona, Birmingham, Montpellier, Praga, Salvador, ...
- Desarrollo de nuevas áreas:
Berlín, Londres (Docklands), Milán (Biccoca), París (La Defense), ...
- Edificios singulares:
Bilbao (Guggenheim), Lille (Eurolille), Kuala Lumpur, ...

**PROYECTOS ESTRUCTURANTES
DE ORIGEN EXTERNO**

Estimación en más de 400 eventos con capacidad de transformar una ciudad. Pueden ser:

- Deportivos:
Juegos Olímpicos (Barcelona), Copa del Mundo de Fútbol, ...
- Culturales:
EXPO (Lisboa), capitalidad cultural (Glasgow), ...
- Políticos:
 - Reuniones: Consejo Europeo (maastricht), ECO-92 (Rio), ...
 - Sede de órganos y instituciones supranacionales: Bruselas (UE), Frankfurt (BCE), Montevideo (Mercosul),...

**PROYECTOS ESTRUCTURANTES
SOFT**

- Centrado en el desarrollo de nuevas capacidades de la ciudad:
educación, cultura, investigación, valor añadido/conocimiento/attractividad, imagen de modernidad, ...
- Basado en las tecnologías emergentes.
- Ennfocando la creación de empleo en el área de servicios:
informática, medio ambiente, ...

En esta lógica conviene insistir en la importancia de definir los órganos y formas de gestión eficiente de los proyectos no tanto en su desarrollo como en su utilización posterior.

La agrupación de proyectos en “clusters” alrededor de uno o varios proyectos estructurantes permite definir el impacto esperado en su conjunto en relación a los objetivos buscados (empleo, movilidad, ciudad del conocimiento, recuperación de las periferias, integración social, etc). Cada proyecto por si mismo contribuye a este objetivo final. Por tanto el seguimiento de la evolución del plan estratégico no esta solamente en el de la comprobación del estado de ejecución de los proyectos sino fundamentalmente en el análisis del impacto conjunto sobre las variables consideradas

Este análisis de impacto junto con el de la evolución de los atributos que concretan la visión de futuro es el que permite modular la intervención del Plan estratégico, impulsando de manera equilibrada los paquetes de proyectos orientados a determinado impacto.

En este juego de análisis: variación de los atributos base, impactos de las grandes acciones y seguimiento de los proyectos clave constituye el eje de la gestión estratégica basada en el Plan y es tanto lo más fundamental que la redacción de éste.

CAP2

**PLAN ES PROYECTO,
MEDIR LOS RESULTADOS**



Como síntesis de lo presentado hasta ahora se ha de repetir que estrategia significa proyecto. Sin un/os proyecto/os estructurantes y atractivos, previamente definidos y capaces de figurar en el imaginario de los habitantes de la ciudad, el plan estratégico será poco más que un ejercicio de participación sin vida real. El plan significa crisis y previsión de acciones para salir de la crisis. Es el mejor instrumento para acompañar y mejorar unas acciones asumidas colectivamente como necesarias y, en cambio, es poco interesante si es el único centro de la acción inicial (es decir no ha sido definido y asumido, él mismo, como proyecto estructurante). Esto último no pasa muchas veces y el desarrollo del Plan Estratégico obedece más a modas de gestión u obsesión por la participación que a necesidades y pactos previos.

Establecido el Plan alrededor de los proyectos estructurantes, adquiere una importancia crucial para la continuidad en el tiempo de la participación público-privada y en la formalización futura de los clusters y permite un sistema continuado de management estratégico que afecta a los grandes temas del territorio. La participación, la transversalidad, la necesidad de dialogar con todos los sectores que pueden aportar mejoras son maneras de actuar que pasan a impregnar la acción diaria de los agentes.

Los planes acompañan, completan el proyecto y estructuran la cooperación público – privada cambiando la dimensión de la misma y dotándoles de una transparencia y visión integral que son difíciles de alcanzar si se hace proyecto a proyecto. Además como se ha dicho, aseguran y fortalecen la cooperación interinstitucional y público-privada no sólo en proyectos concretos sino en el quehacer diario.

Sin embargo los planes no son necesariamente la base para definir nuevos proyectos estratégicos relacionados con los cortes epistemológicos de la evolución de la ciudad. Ya hemos citado el tema del “pacing” como sistema de trabajo muy utilizado. Los grandes proyectos no salen de una discusión generalizada entre agentes que tienen sus propios intereses y pueden quedar afectados positiva o negativamente por cambios importantes. Los proyectos clave resultan de una combinación de conocimientos y liderazgo capaz de definir y concretar la idea y de suficiente liderazgo político para aceptarla e impulsarla.

Si no hay ideas y proyectos difícilmente habrá planes estratégicos de calidad.

CAP3

EL VALOR AÑADIDO DE LA RED (ACTUALIDAD DE CIDEU)



En un mundo cada vez más interrelacionado, en el que el liderazgo y las jerarquías están cada vez más distribuidos, el valor añadido del CIDEU se incrementa en la medida en que sea capaz de constituir una red eficaz.

Desde su origen CIDEU ha tenido voluntad de ser algo más que un club de funcionarios y políticos que intercambian información. Siempre ha tenido una perspectiva de acción orientada a obtener resultados en forma de difusión en las ciudades de los procesos de planificación estratégica. La búsqueda de financiación inicial para el lanzamiento de los planes en las ciudades más necesitadas de recursos, la constitución y subvención del equipo de expertos que ha ido apoyando las experiencias, los diversos encuentros de carácter formativo y el contenido de los Congresos Anuales constituyen un claro ejemplo de esta voluntad.

Los resultados hasta ahora presentan una buena situación en relación con el asunto central: La Planificación Estratégica Urbana es una realidad muy extendida en la inmensa mayoría de las ciudades lberoamericanas, y todas las ciudades de CIDEU han iniciado procesos de planificación estratégica. Ello a pesar de que en determinado momento dejó de existir la financiación de la Cooperación Española para ese propósito, pasando a ser el erario de las propias ciudades las que se hicieron cargo de los costes del proceso de planificación. Hay que resaltar que aunque algunos planes estratégicos no tuvieron continuidad como consecuencia de los cambios producidos en los dirigentes municipales tras los comicios electorales propios de los sistemas democráticos, se ha podido comprobar que en muchas otras ocasiones se ha respetado la planificación que se realizó de modo concertado, sin crear soluciones de discontinuidad en los trabajos considerados estratégicos.

De todos modos, el principal balance que se debe hacer de estos años de promoción del pensamiento estratégico es analizar si realmente el espíritu ha calado en los actores locales, sean privados o públicos, que son quienes en última instancia son miembros de la red, de modo que la planificación prevista, se hayan convertido en el horizonte de la acción sobre el territorio.

Al mismo tiempo, el CIDEU se ha consolidado como entidad generadora de ideas para la introducción del PEU, aunque queda por recorrer el camino, que debe hacer todo el movimiento municipalista, que posicione mejor ante los Estados y/o los organismos de cooperación y financiación presentes en el ámbito iberoamericano, lo urbano.

Añadamos que se mantiene cada año vivo el interés por incorporarse a la red, y que se incrementa continuamente el número de asociados. Podemos decir de manera general, que nos encontramos ante una organización bien consolidada, preparada para dar un salto adelante, en un escenario en el que las redes territoriales han alcanzado la mayoría de edad y tienen vida propia, y disponen de herramientas nuevas que las hacen más operativas.

Si nos atenemos al análisis realizado hace un año por los propios miembros del CIDEU sobre las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, y la evolución de la organización, las conclusiones orientan los pasos a dar.

Las fortalezas, en el campo del entorno político, se centran en el número e importancia de los miembros, en las relaciones con la AECl y las Cumbres Iberoamericanas, en el liderazgo internacional de los ex presidentes y en el valor de la marca CIDEU como elemento de relaciones internacionales de prestigio para las ciudades implicadas.

Respecto a los contenidos, se considera que la planificación estratégica es un producto de alta calidad e innovación que aporta mucho valor añadido a las ciudades que desarrollan esos procesos.

En cuanto a organización, se valora como fortaleza de la red la capacidad de intercambio de conocimientos a través de capacitación, expertos o guías de buenas prácticas o, a otro nivel, los encuentros de alto nivel de alcaldes y reuniones generales. Asimismo se considera una fortaleza que el coste relativamente bajo de la red puede ser autofinanciado en lo infraestructural por las propias ciudades.

Las debilidades se centran en la heterogeneidad de los miembros y de sus intereses, en la primacía de visiones europeas al establecer propuestas de solución de otros referentes que son de difícil aplicación en el contexto de América Latina, en la discontinuidad de las políticas estratégicas demasiado relacionadas con los cambios de Alcalde, y en las dificultades para que el CIDEU actúe como facilitador en la búsqueda de financiación para los proyectos. Simultáneamente se afirma que, para que la red sea realmente potente, debe disponer de un instrumento físico tecnológico que la soporte y se convierta en el verdadero nexo de unión permanente entre los socios.

La mejora de la Web ha sido el primer paso para abordar la nueva etapa del CIDEU, y la estrategia a seguir debe asumir una amplia evolución de la misma para reforzar su posición de centralidad. Ello ayudará a resolver las debilidades planteadas y a fortalecer el valor añadido de la red. De una parte, la posibilidad de hacer trabajo compartido sobre un sistema que tiene componentes digitales y físicos permite el establecimiento de una continuidad formal para contrarrestar los bruscos cambios ligados a los procesos políticos. De otra, el dialogo constante “on line” ajustará mucho más las ideas y propuestas a las realidades locales, creando un sistema de continuidad entre pensamiento y acción, sobre todo si sabemos extraer las ideas de fondo y no centrarse solo en las soluciones concretas. Por tanto la existencia de la red asegura dos valores claves: cohesión y continuidad en un entorno en el que los procesos a largo plazo están poco asentados.

Pero hay otros valores que aporta la red, como son innovación, gestión del conocimiento, y aprendizaje, que pueden dar mucho de sí, si están bien trabajados. El proceso de planificación y gestión estratégica es muy joven y por tanto evoluciona rápidamente, en un mundo que también evoluciona a gran ritmo. Como se ha visto en los capítulos anteriores se puede aprender mucho de los fracasos. La flexibilidad que tiene el pensamiento estratégico ha permitido que se vaya introduciendo transversalmente en muchas disciplinas y tecnologías urbanas de carácter sectorial, por lo que se innova ampliando y adaptando los focos de atención. El valor de la red en este campo consiste en obligarse a ver lo que hacen los demás, pero al mismo tiempo ofrecer a los territorios las soluciones aplicadas en la propia ciudad.

El aprendizaje hasta ahora ha tenido componentes no formales: reuniones, documentos de formación, cursos de corta duración, etc. Actualmente una red puede proporcionar sistemas mucho más formales y completos basados en las experiencias de las Universidades que operan mediante plataformas basadas en Internet. Las lógicas dificultades para crear un sistema propio podrían aconsejar llegar a acuerdos con experiencias de este tipo ya contrastadas, que están en pleno funcionamiento y también orientadas a la comunidad latinoamericana. Ello permitiría que se aportase un valor necesario para el CIDEU: liderazgo intelectual que permita a la red colocarse en posición de referencia, lo cual apoya la continuidad y, al mismo tiempo, le proporciona imagen y atraktividad con relación a los sectores profesionales, culturales y políticos relacionados con el desarrollo urbano.

Sin embargo, en la medida que estamos trabajando sobre procesos estratégicos orientados a la acción que debe mejorar la calidad de vida de las personas y sus posibilidades de acceso a la igualdad de oportunidades, la red debe aportar como conjunto un valor superior al que resulta de la suma de sus miembros. Se trata de conseguir una capacidad de acción superior que proviene del liderazgo político. El objetivo de esa capacidad basada en el liderazgo permitirá crear las condiciones para favorecer las políticas orientadas a las ciudades e influir en los aspectos cualitativos, cuantitativos y de criterio por lo que se refiere a las fuentes de financiación.

Hasta ahora se ha analizado la red desde una perspectiva interna. Pero el proceso estratégico es un proceso participativo desde el diagnóstico pero muy compartido con la sociedad civil al desarrollar las acciones y aportar inversiones. La credibilidad de algunas administraciones locales es baja y tienen dificultades para establecer pactos con los sectores sociales y aún más para hacer propuestas solventes de financiación compartida público – privada. El CIDEU ha de proporcionar, por tratarse de una red, dos valores claves que ayudan a superar esta situación: fiabilidad y apertura. Dado que la desconfianza en biunívoca, esta apertura debe estar orientada a convencer, tanto al sector público como al privado, de que la colaboración es siempre positiva a condición de poner por delante la salvaguarda del interés público.

Un último aspecto a tener en cuenta es la oportunidad del CIDEU en el momento en que se ha producido la unificación de las redes que agrupan a las ciudades desde la óptica político-administrativa y de representatividad. Esta situación deja un espacio claro para las redes operativas con una visión dirigida a objetivos y proyectos más que al discurso. Este tipo de redes ha demostrado su eficacia en el caso de Eurociudades en Europa o Medcités en el Mediterráneo. El CIDEU debe cumplir ese rol específico en el ámbito Iberoamericano y, disponer de instrumentos para hacer la gestión compartida de determinados proyectos. Debemos articular propuestas que permitan a la red ser el interlocutor privilegiado de la UE, y en particular de Europaid, en la definición de políticas y en la selección de ayudas.

CIDEU ha definido en su modelo de organización objetivos estratégicos que se han concretado en planes de trabajo a corto y mediano plazo, lo que permite desarrollar el proceso de transformación institucional de Centro a Red.

PEU 1

Renovar y actualizar el pensamiento estratégico” es la primera publicación de la colección “planificación estratégica” de CIDEU destinada a las ciudades de la red CIDEU así como a instituciones, expertos y personas vinculadas a la planificación estratégica en las ciudades.

Plantea una reflexión sobre el camino que debe recorrer la planificación estratégica para fortalecer las ciudades sobre la base de la experiencia de veinte años de planificación estratégica territorial y doce años de experiencia de CIDEU como organismo promotor del desarrollo, mediante la vinculación de ciudades con visión estratégica compartida.

La rápida evolución del entorno económico, político y social, ha generado fuertes impactos en cada una de las ciudades, lo que ha provocado que numerosas herramientas y reflexiones tradicionales estén quedando obsoletas frente a los cambios que se están produciendo. En este sentido, el libro propone una reflexión y análisis del impacto real de la PEU en estos años de vigencia; una actualización de las metodologías según las experiencias y cambios surgidos en los territorios y, por último, una incorporación real de la planificación a los procesos de decisión y a la definición, impulso y evaluación de los proyectos estratégicos.



CIDEU
CENTRO IBEROAMERICANO DE DESARROLLO
ESTRATÉGICO URBANO

